

0078141  
2g°

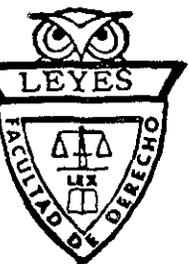
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO



“ANALISIS CRITICO DE LA REFORMA POLITICA AL  
DISTRITO FEDERAL PUBLICADA EL 25 DE OCTUBRE DE  
1993 Y SU ESTADO ACTUAL.”

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
DOCTOR EN DERECHO  
PRESENTA EL:

LIC. SILVESTRE RAMIREZ DIAZ.



TUTORA: DRA. MARIA DEL PILAR HERNANDEZ MARTINEZ

MEXICO, D. F.

ABRIL

1999

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

273318



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A DIOS CON ENORME  
PASION, QUIEN ES PUREZA  
UNICA, BONDAD ABSOLUTA  
Y BIEN ETERNO, A QUIEN LE  
DEBEMOS TODO CUANTO  
SOMOS Y CUANTO TENEMOS,  
CUANTO VEMOS Y CUANTO  
SENTIMOS Y AUN MAS.

A MIS PADRES, EXCELENTES  
PERSONAS, QUIENES ME  
DIERON EN PRINCIPIO LA  
VIDA, QUE SUPIERON  
CONDUCCIRME POR EL CAMINO  
DEL BIEN Y SEMBRARON EN MI  
LA SEMILLA DEL PROGRESO,  
A ELLOS CON INFINITO  
AMOR.

A MI ESPOSA E HIJA,  
QUIENES SON PARTE  
ESENCIAL DE MI SER, Y POR  
QUIENES CONTINUARE  
LABRANDO EL CAMINO  
CON TODO AHINCO A FIN  
DE ALCANZAR PLENA  
FELICIDAD.

A MIS HERMANOS, CUÑADOS  
Y SOBRINOS, CON MUCHO  
CARIÑO, POR LOS  
ESTIMULOS RECIBIDOS;  
COMO UNA MUESTRA DE MI  
DEDICACION Y DESEO DE  
BIENESTAR.

**A LA SRA. ESTHER MORENO  
LORTIA Y SR. ENRIQUE  
DIEGUEZ JIMENEZ, ASI COMO A  
SUS HIJOS, POR EL  
SENTIMIENTO QUE NOS UNE.**

**CON AFECTO A MIS COMPAÑEROS  
DE TRABAJO Y AMIGOS, LIC.  
MARTHA PATRICIA VILLA ANGELES  
Y LIC. JOSE ALBERTO ZALAMANCA  
SANCHEZ, DE QUIENES HE RECIBIDO  
SU APOYO Y AMISTAD, EN ESPERA  
DE DISFRUTAR CONJUNTAMENTE  
LOS RESULTADOS PROFESIONALES.**

**AL LIC. CARLOS JUAN MORENO  
GONZALEZ, POR SU  
PERMANENTE INTERES Y  
ENTUSIASMO EN LA RELACION  
QUE NOS GUARDA, ENCAMINADA  
A LOGRAR LOS GRANDES RETOS  
QUE NOS HEMOS FIJADO, Y  
SOBRE TODO POR LA  
DEFERENCIA DE SU AMISTAD.**

**CON RESPETO A TODOS MIS  
AMIGOS Y PARA AQUELLAS  
PERSONAS QUE ESTUVIERON  
INMERSAS EN ESTA MODESTA  
PERO ESFORZADA TAREA.**

A LA DRA. MARIA DEL PILAR HERNANDEZ  
MARTINEZ, MI ABSOLUTO  
RECONOCIMIENTO A SU GRAN  
CAPACIDAD INTELECTUAL Y HUMANA,  
MANIFESTANDOLE MI GRATITUD POR SU  
INCONDICIONALIDAD Y CONTINUO  
APOYO PARA LA REALIZACION DE LA  
PRESENTE TESIS DOCTORAL.

CON INMENSO AGRADECIMIENTO A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE  
MEXICO, EN ESPECIAL A LA FACULTAD DE  
DERECHO Y A SU DIVISION DE ESTUDIOS DE  
POSGRADO, LA QUE A TRAVES DE SUS  
EGREGIOS MAESTROS PERMITIO EL  
MEJORAMIENTO DE MI PREPARACION  
ACADEMICA, PARA BIEN DE LA SOCIEDAD.

***ACCION. SUPERA  
AL DESTINO  
¡VENCE!***

## INDICE

### “ANALISIS CRITICO DE LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL PUBLICADA EL 25 DE OCTUBRE DE 1993 Y SU ESTADO ACTUAL”.

	Pág.
<b>INTRODUCCION.</b>	I
<b>CAPITULO PRIMERO.</b>	
<b>EL DISTRITO FEDERAL.</b>	1
1.1 MARCO CONCEPTUAL.	1
1.2 ORIGEN Y EVOLUCION.	2
1.2.1 DISTRITO DE COLUMBIA Y OTROS DISTRITOS FEDERALES.	3
1.2.2 SURGIMIENTO DEL DISTRITO FEDERAL MEXICANO.	7
1.2.3 CAMBIOS DEL DISTRITO FEDERAL A TRAVES DEL TIEMPO.	11
1.3 NATURALEZA JURIDICA.	25
1.4 BASES Y ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL.	28
1.4.1 MARCO CONSTITUCIONAL.	29
1.4.2 ORGANOS DE GOBIERNO FEDERALES, ACORDE A LA REFORMA EN ESTUDIO.	34
1.4.2.1 CONGRESO DE LA UNION.	35
1.4.2.2 PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	50
1.4.2.3 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, DE LA NACION.	62
1.4.3 ORGANOS DE GOBIERNO LOCALES, BAJO LA REFORMA DE OCTUBRE DE 1993.	68

1.4.3.1	ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.	69
1.4.3.2	JEFE DEL DISTRITO FEDERAL.	93
1.4.3.3	TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA.	109
1.4.4	CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS EN EL DISTRITO FEDERAL.	118

## **CAPITULO SEGUNDO.**

	<b>NECESIDADES Y PROBLEMAS DE CARACTER SOCIO-POLITICO Y ADMINISTRATIVO QUE PRESENTA EL DISTRITO FEDERAL.</b>	120
2.1	PROBLEMATICA DE LA CIUDAD DE MEXICO COMO SEDE DE LOS PODERES DE LA UNION.	121
2.2	ELECCIONES DE SUS AUTORIDADES.	122
2.3	AUTONOMIA DE SUS AUTORIDADES.	124
2.4	FACULTADES SUFICIENTES PARA LOS ORGANOS DE GOBIERNO LOCALES.	124
	2.4.1 ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.	125
	2.4.2 JEFE DEL DISTRITO FEDERAL.	125
	2.4.3 TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA.	126
2.5	DEFICIENCIAS DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO.	127
	2.5.1 ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.	127
	2.5.2 JEFE DEL DISTRITO FEDERAL.	127
	2.5.3 TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA.	128
2.6	MAYOR PARTICIPACION DE LOS CIUDADANOS EN LOS ASUNTOS PUBLICOS.	129
	2.6.1 EN LA TOMA DE DECISIONES PUBLICAS.	129
	2.6.2 EN LAS TAREAS DE GOBIERNO.	130
2.7	MALA PROCURACION DE JUSTICIA.	131
2.8	DEFICIENCIA EN LA ECONOMIA.	132

2.9	CRECIMIENTO EXPLOSIVO DE LA POBLACION.	134
2.10	DEFICIENCIA EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS E INDEBIDO DESARROLLO URBANO Y SUS IMPLICACIONES CON LA ZONA CONURBADA.	135
2.10.1	LOS SERVICIOS PUBLICOS Y SUS IMPLICACIONES.	136
2.10.2	DIVERSOS PROBLEMAS.	137
2.10.2.1	ECOLOGICOS.	137
2.10.2.2	DE TRANSPORTE.	139
2.10.2.3	DE VIALIDAD.	140
2.10.2.4	DE SEGURIDAD.	141
2.10.2.5	DE DESPERDICIOS SOLIDOS.	142
2.10.2.6	DE AGUA.	142
2.10.2.7	DE DRENAJE.	144
2.10.2.8	DE ALUMBRADO PUBLICO	145
2.10.2.9	SANITARIOS.	145
2.10.3	DESARROLLO URBANO IRREGULAR.	146
2.10.4	LA CONURBACION.	146

### **CAPITULO TERCERO.**

	<b>LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL DENTRO DEL MARCO CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EL 25 DE OCTUBRE DE 1993.</b>	148
3.1	ANTECEDENTES.	148
3.2	LA INICIATIVA DE DECRETO DE LA REFORMA POLITICA, POR EL C. CARLOS SALINAS DE GORTARI.	149
3.2.1	LA EXPOSICION DE MOTIVOS.	150
3.2.2	SU PROPUESTA DE REFORMA.	153
3.2.3	LOS DEBATES	161

3.2.3.1 ANTE LA CAMARA DE DIPUTADOS.	161
3.2.3.2 ANTE LA CAMARA DE SENADORES.	163
3.3 CONTENIDO DE LA REFORMA POLITICA.	165
3.4 ANALISIS CRITICO.	170
3.4.1 ASPECTOS POSITIVOS.	170
3.4.2 ASPECTOS NEGATIVOS.	172
3.5 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA ULTIMA REFORMA POLITICA AL DISTRITO FEDERAL, DEL 22 DE AGOSTO DE 1996.	175

#### **CAPITULO CUARTO.**

##### **EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y OTROS ORDENAMIENTOS LOCALES.** 181

4.1 ETAPA PREVIA A SU CREACION.	181
4.2 PROMULGACION Y CONTENIDO.	183
4.3 APLICACION DEL ESTATUTO.	188
4.4 CRITICA AL ESTATUTO.	192
4.4.1 ASPECTOS POSITIVOS.	192
4.4.2 ASPECTOS NEGATIVOS.	193
4.5 SU ESTADO ACTUAL.	195
4.6 LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.	205
4.7 LA LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL.	208

#### **CAPITULO QUINTO.**

##### **PROPUESTAS PARA UN MEJOR AVANCE DEL DISTRITO FEDERAL.** 211

5.1 REFLEXIONES PREVIAS.	211
--------------------------	-----

5.2	CRITICA A DIVERSAS PROPUESTAS PRESENTADAS A LA FECHA.	211
5.2.1	EL DISTRITO FEDERAL COMO UNA ENTIDAD FEDERATIVA MAS, AL IGUAL QUE LOS DEMAS ESTADOS DE LA REPUBLICA.	212
5.2.2	EL DISTRITO FEDERAL COMO UN ESTADO MAS DE LA REPUBLICA, PERO MANTENIENDO UNA CIRCUNSCRIPCION COMO SEDE DE LOS PODERES FEDERALES.	217
5.2.3	TRASLACION DEL DISTRITO FEDERAL A OTRA ENTIDAD FEDERATIVA Y CONVERSION DEL DISTRITO FEDERAL EN UN ESTADO MAS DE LA FEDERACION.	219
5.2.4	CREACION DE UNA ASAMBLEA LEGISLATIVA O CONGRESO PARA EL DISTRITO FEDERAL.	220
5.2.5	FORMACION DE UN GOBIERNO PROPIO EN EL TERRITORIO ACTUAL DEL DISTRITO FEDERAL, SUBSISTIENDO ESTE.	221
5.3	PROPUESTAS A CONSIDERAR.	222
5.3.1	PERMANENCIA DE LOS PODERES DE LA UNION EN LA CIUDAD DE MEXICO, PERO CON UNA NUEVA POLITICA DE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION.	223
5.3.2	RESPECTO AL PODER LEGISLATIVO.	225
5.3.3	RESPECTO AL PODER EJECUTIVO.	229
5.3.4	RESPECTO AL PODER JUDICIAL.	230
5.3.5	PARA UNA MEJOR EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS Y DESARROLLO URBANO.	232
	5.3.5.1 REORGANIZACION DE SERVICIOS PUBLICOS Y PROSPECTIVA DEL FUTURO DE LA CIUDAD.	233
	5.3.5.2 DAR PARTICIPACION A OTROS SECTORES.	243

5.3.5.3 VISION METROPOLITANA.	245
5.3.6 INTERVENCION REAL DE LA CIUDADANIA EN LOS ASUNTOS DE GOBIERNO.	246
5.3.7 EN MATERIA HACENDARIA, FINANCIERA Y ECONOMICA.	250
5.3.8 EN RELACION AL RECINTO DONDE FUE CREADA LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1824.	253
5.4 CONSIDERACIONES FINALES.	255
<b>CONCLUSIONES.</b>	257
<b>FUENTES DE INFORMACION</b>	261

## INTRODUCCION

El determinar el tema de una tesis doctoral debe ser producto de previas reflexiones, pues hay que tomar en cuenta que es de gran importancia, en la medida que tiene que contener o implicar la existencia de cierta problemática, misma que debe abordarse a través de una investigación, en aras de demostrar su existencia y alcanzar una solución viable. En tal virtud no es excepcional observar las dificultades que llegan a presentarse para tal fin, sin embargo es de manifestarse que el haber ubicado como tema de la presente tesis doctoral, "ANALISIS CRITICO DE LA REFORMA POLITICA AL DISTRITO FEDERAL PUBLICADA EL 25 DE OCTUBRE DE 1993 Y SU ESTADO ACTUAL", no fue difícil, pues en principio la inquietud nació por ser un ciudadano defensor, sujeto a la enorme problemática que vive la ciudad de México y desde luego preocupado por su solución; así mismo fue estimulante al efecto, el saber la trascendencia que tiene el Distrito Federal, en un país como el nuestro, que se encuentra constituido en una REPUBLICA FEDERAL, de acuerdo a nuestra Constitución Política en su artículo 40, y que por ende tiene el fin de servir como residencia de los Poderes de la Unión. También fue objeto de consideración, y de hecho hipótesis general de nuestra investigación, el afirmar que la reforma política del Distrito Federal, del 25 de octubre de 1993, si bien significó un avance sustancial por perfeccionar las instituciones, principios y prácticas del Gobierno del Distrito Federal, no satisfizo suficientemente las necesidades de la capital en sus diversos rubros, e incluso observó ciertas irregularidades; razón por la cual se necesitan nuevas modificaciones; siendo extensiva esta reflexión a la última reforma del 22 de agosto de 1996.

La situación anterior nos llevó a fijarnos como meta la elaboración de un estudio amplio, en torno a nuestra ciudad, que en su oportunidad permitiera plantear una serie de propuestas de solución.

Entre los métodos a aplicarse al desarrollo de la presente investigación, tenemos el discursivo, el histórico, el sociológico, el sistemático, el deductivo, el inductivo, el comparativo, el analítico, el sintético, el lógico y el científico.

En cuanto a las técnicas de investigación, aplicaremos las de carácter documental como las de campo o directas.

Son diversas las fuentes de información que permitirán el estudio pretendido, a saber: a) Documentales.- Bibliográficas, hemerográficas, legislativas y jurisprudenciales. b) De campo.- Conferencias, entrevistas, seminarios y simposios. Aunado a las anteriores, todas aquellas actividades necesarias a fin de lograr el mejor desarrollo de esta tesis doctoral.

La presente investigación consideramos conveniente estructurarla en cinco capítulos, cuales son, el primero relativo al Distrito Federal, bajo un esquema teórico, abordando aspectos diversos tales como su marco conceptual, su origen y evolución, su naturaleza jurídica, así como la organización y funcionamiento de su gobierno, visto bajo la reforma política de 1993, que nos permitirá tenerla como punto de referencia, para un análisis crítico a realizarse en capítulos posteriores. Dicho contenido fue determinado, pensando en que no sería conveniente el pretender analizar los diversos problemas que observa el Distrito Federal, así como las reformas que se han dado a los ordenamientos legales que los regulan y en su caso pretender hacer algunas propuestas sin antes tener un conocimiento suficiente sobre el Distrito Federal.

En el segundo capítulo, se abordan diversas necesidades y problemas de carácter socio-político y administrativo que presenta el Distrito Federal, con la finalidad de lograr un marco de referencia que permita analizar la reforma política al Distrito Federal, en el sentido de destacarse aciertos o desaciertos, en atención a que todo ordenamiento legal debe estar dirigido a atender debidamente las necesidades o en su caso los problemas que presenta o pueda presentar una sociedad en particular. Esta situación a su vez permitirá reflexionar sobre posibles propuestas de solución a las irregularidades que se observen en los diversos ordenamientos legales nacidos o reformados a raíz de la reforma constitucional sobre el Distrito Federal de 1993.

En el capítulo tercero, se lleva a cabo un análisis objetivo y crítico, de la reforma política al Distrito Federal de 1993, dentro del marco constitucional; desde

sus antecedentes, pasando por la iniciativa y sus debates ante ambas Cámaras del Congreso de la Unión, hasta su contenido.

Por su importancia, no se deja de considerar la última reforma política al Distrito Federal, del 22 de agosto de 1996.

Ambos estudios, permitirán evidenciar lo positivo o negativo de dichas reformas, para estar en aptitud de formular en su momento algunas propuestas de mejoramiento sobre la ciudad Capital.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es el tema central de investigación del capítulo cuarto, estudiándose la etapa previa a su creación, su promulgación y contenido, su aplicación, y desde luego advirtiendo los aspectos positivos y negativos sobre el mismo.

No se termina el capítulo sin antes comentar el estado actual de tan importante ordenamiento legal, que al prever la organización y funcionamiento jurídico-político del Distrito Federal, hace las veces de una Constitución Local.

Por el interés que guardan con esta investigación, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así como la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, también son objeto de estudio en este capítulo.

El capítulo quinto y último de este trabajo, está destinado a abordar las diversas propuestas presentadas a la fecha en torno a la subsistencia o eliminación de un territorio propio que sirva de sede a los Poderes de la Unión, así como otras teorías paralelas, bajo una visión crítica. También constituyen parte de este capítulo, diversas propuestas que nos permitimos hacer, en aras de un mejor avance del Distrito Federal, tomando en cuenta que desde nuestro punto de vista, no se ha logrado superar a suficiencia la problemática que observa nuestra entidad, por lo que subsisten diversas y urgentes necesidades que atender.

La investigación culmina con una serie de conclusiones, a las que llegaremos con motivo del estudio realizado.

## CAPITULO PRIMERO

### EL DISTRITO FEDERAL.

SUMARIO: 1.1 MARCO CONCEPTUAL. 1.2 ORIGEN Y EVOLUCION. 1.2.1 EL DISTRITO DE COLUMBIA Y OTROS DISTRITOS FEDERALES. 1.2.2 SURGIMIENTO DEL DISTRITO FEDERAL MEXICANO. 1.2.3 CAMBIOS DEL DISTRITO FEDERAL A TRAVES DEL TIEMPO. 1.3 NATURALEZA JURIDICA. 1.4 BASES Y ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL. 1.4.1. MARCO CONSTITUCIONAL. 1.4.2 ORGANOS DE GOBIERNO FEDERALES. 1.4.2.1 CONGRESO DE LA UNIÓN. 1.4.2.2 PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 1.4.2.3 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. 1.4.3 ORGANOS DE GOBIERNO LOCALES. 1.4.3.1 ASAMBLEA DE REPRESENTANTES. 1.4.3.2 JEFE DEL DISTRITO FEDERAL. 1.4.3.3 TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA. 1.4.4 CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS EN EL DISTRITO FEDERAL.

Antes de iniciar el desarrollo particular de los diversos tópicos que implica el presente capítulo, considero menester anotar que el estudio de éstos serán de suma trascendencia para una mejor comprensión de los subsecuentes capítulos, pues no sería conveniente el pretender analizar los diversos problemas que observa el Distrito Federal, así como las reformas que se han dado a los ordenamientos legales que los regulan y en su caso pretender hacer algunas propuestas, sin antes tener un conocimiento suficiente sobre qué es el Distrito Federal, cómo surge y cuál ha sido su evolución, cómo está estructurado y algunos otros aspectos torales, que nos habilitarán para lo primero.

#### 1.1 MARCO CONCEPTUAL.

Saber qué es un Distrito Federal es algo esencial para el desarrollo de nuestra investigación, para tal efecto acudiremos a obras de diversos tratadistas para conocer sus puntos de vista al respecto. Así para el Dr. Jorge Madrazo el Distrito Federal es una "Circunscripción territorial que en los estados federales sirve como sede o lugar de residencia de los poderes federales u órganos del gobierno federal".<sup>1</sup> En el mismo sentido Francisco J. Osornio <sup>2</sup> refiere su concepto agregando que dichos Poderes de la Unión, ejercen, con exclusión de cualquier

---

<sup>1</sup> Madrazo, Jorge; "Distrito Federal", Diccionario Jurídico Mexicano, T. III, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1985, p.315.

<sup>2</sup> Osornio Corres, Francisco J.; "Aspectos Jurídicos del Distrito Federal Mexicano", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, año XXI, núm. 62, mayo-agosto de 1988, p.775.

autoridad estadual, las funciones propias al gobierno local de esta entidad; y que el orden jurídico que rige en éste, es de carácter federal y por ende carece de autonomía constitucional. Sobre el concepto de Osornio, vale reflexionar en lo tocante al ejercicio de las funciones de los órganos federales al gobierno local de la entidad, que la exclusión de cualquier autoridad estadual, hoy en día respecto a nuestro país, ya no es tal, pues el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala en su artículo 7º que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal; señalando en el artículo 8º cuales son dichos órganos.

Por otra parte también Ignacio Burgoa coincide en señalar que “dentro de un estado federal debe existir una circunscripción territorial que sirva de asiento a los “órganos federales” como suelen comúnmente denominarse a las autoridades en que se depositan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial de la Federación, y esa circunscripción se llama entre nosotros “Distrito Federal”, que equivale al “Distrito Federal de Columbia” en los Estados Unidos de Norte América”.<sup>3</sup> Al respecto el maestro Burgoa reflexiona y justifica, que los poderes federales no pueden instalarse ni operar sin una base física de sustentación; y que ésta no podría ser el territorio de una entidad federativa, pues de no ser así, se aceptaría el cercenamiento de dicho territorio y la convergencia de dos imperios en un sólo lugar, lo cual no sería jurídica ni políticamente correcto. En relación a esto último, por nuestra parte reservamos nuestras consideraciones para el capítulo quinto, donde habremos de analizar entre otros aspectos lo relativo a las diversas propuestas sobre el punto de referencia; baste hasta ahora quedar precisado el concepto de Distrito Federal, en los términos anotados, para proseguir con el desarrollo del presente trabajo.

## 1.2 ORIGEN Y EVOLUCION.

Sin duda el saber cómo nace el Distrito Federal en otros países como en el nuestro, así como los cambios que ha observado a través del tiempo, nos permitirá conocer y criticar el estado actual del propio, y en su momento estar posibilitados para referir algunas propuestas para su mejoramiento.

---

<sup>3</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio; *Derecho Constitucional Mexicano*, 6ª. ed., Porrúa, México, p.913.

### 1.2.1 EL DISTRITO DE COLUMBIA Y OTROS DISTRITOS FEDERALES.

Es la organización del Estado Federal Norteamericano el que da la pauta para el nacimiento del primer Distrito Federal el de Columbia. Este según algunos autores, entre otros Spencer, nace como consecuencia del levantamiento de ochenta soldados de Lancaster en 1783, quienes se sublevaron en Pensilvania y marcharon a Filadelfia, lugar donde conformaron un total de trescientos hombres, quienes amenazaron al Presidente y al Congreso. Dicha circunstancia motivó que el Congreso de este país decidiera en el año de 1790, que a partir de 1800 la capital de los Estados Unidos se estableciera en un distrito o territorio que no excediera de diez millas cuadradas, al rededor del río Potomac, fundándose así el Distrito de Columbia y su capital, la Ciudad de Washington.<sup>4</sup>

Para la mayoría de los tratadistas, la idea que inspiró la creación del Distrito de Columbia, fue la inconveniencia de que un mismo territorio tuvieran jurisdicción, órganos federales y locales, pues ello implicaría constantes conflictos, como fue el caso con la Asamblea Constituyente de Filadelfia en su relación con las autoridades de Pennsylvania; cuya susceptibilidad se veía herida por la presencia de los órganos nacionales, a quienes exigían que se comportaran como cualquier otro ciudadano y que se subordinaran al mandato de su jurisdicción, ya que se encontraban en su territorio. A raíz de la inexistencia de un territorio específico para dicho distrito, se decidió crearlo, así el Constituyente estableció en la Constitución Federal en su artículo 1º, sección VIII, fracción 17, que el Congreso de la Unión tendría la facultad de “aceptar un territorio no mayor de diez millas cuadradas, cedido por alguno o varios Estados, para hacer de él la residencia de las supremas autoridades federales y legislar, de modo exclusivo, sobre todas las materias que a tal Entidad conciernen”. Lo anterior se logró a partir de cesiones territoriales realizadas por los estados de Virginia y Meryland; comprendiendo originalmente este territorio 100 millas cuadradas, pero reduciéndose en 1846, a raíz de la devolución del territorio que cediera Virginia,

---

<sup>4</sup> Herrera y Lasso, Manuel; Estudios de Derecho Constitucional, Ed. Polis, México, 1940, pp. 89-91.

a una área cerca de 62 millas. Lo referido permitió que en dicho distrito sólo tuvieran jurisdicción los poderes federales con exclusión de cualesquiera otro. <sup>5</sup>

Desde 1871 existieron dos municipios que son Alejandría y Georgetown. Temporalmente en 1874 y luego en forma permanente en 1878 se organizó el distrito como una *corporación municipal*.

Por lo que hace al gobierno del Distrito de Columbia, inicialmente fue ejercido por tres comisionados, dos de los cuales eran designados por el Presidente de la República con aprobación del Senado y el tercero correspondía a un oficial del cuerpo de ingenieros del ejército; los dos primeros permanecían en su cargo 3 años, en tanto que el tercero duraba indefinidamente. Posteriormente en 1967, el Congreso de los Estados modificó el gobierno, para ser ejercido por un comisionado designado por el Presidente de la República, sin importar su lugar de nacimiento, con la aprobación del Senado y por un consejo compuesto de nueve residentes de distrito, elegidos por el Presidente como representantes de la ciudad. En la actualidad, el gobierno de la ciudad de Washington, se ejerce a través de un alcalde (mayor) electo mediante sufragio directo y 36 consejos consultivos vecinales, electos honoríficamente extrapartidos, lo que hace de éste, un gobierno de elección ciudadana, mismo que se rige por una *Home Rule Charter* (Carta o Estatuto de Autonomía).

En cuanto al Poder Legislativo, éste es desempeñado por el Congreso de la Unión, quien tiene el control del presupuesto de la ciudad y el derecho a decidir y a vetar la mayoría de las decisiones locales. También existe un Consejo de la Ciudad de Washington (*Washington City Council*), integrado por trece miembros electos mediante el voto directo y con una duración de cuatro años. El mencionado consejo tiene como función reglamentar el presupuesto municipal, los aspectos urbanísticos, impuestos locales y materias locales. Sus decisiones son enviadas al propio Congreso para su aprobación, fungiendo éste con los atributos de cuerpo legislativo local. <sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Cfr. Madrazo, Jorge; op. cit., p. 315; Osornio, Francisco J.; op. cit., p. 776; y Tena, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano, 27a. ed., Porrúa, México, 1993, pp. 305 y 306.

<sup>6</sup> Cfr. Pinto Ferreira, Luiz; "El Sistema Federal Brasileño" Los Sistemas Federales del Continente Americano, UNAM-FCE, México, 1971, p.173.

Ahora bien, en cuanto a la autonomía del Distrito de Columbia, en la actualidad no tiene carácter de estado ni de municipio, ya que su autonomía no depende de la Constitución Federal, sino del Congreso Federal, el cual puede concederla o negarla. Y en cuanto a la Constitución, valga señalar que ésta no establece expresamente normas suficientes que regulen el distrito.

Posteriormente a la creación del Distrito de Columbia, los países que estructuraron su gobierno conforme al sistema federal, principalmente en América Latina, como Venezuela, Argentina, Brasil y México, adoptaron dicha modalidad, al advertir las ventajas de conceder a los poderes federales un territorio propio que garantizara su independencia frente a los estados integrantes de la Federación. Es de subrayarse, que el Distrito Federal observa diversas características en su origen y desarrollo en cada uno de los países en que se ha implantado, en virtud de responder a condiciones sociopolíticas diferentes, tal y como sucedió en nuestro país.<sup>7</sup>

Así en la República de Brasil también existe un Distrito Federal (Brasilia), prevista en la sección I, artículo 2o., de la Constitución de Brasil, de 24 de enero de 1967. Lo administra un prefecto nombrado por el Presidente de la República, previa aprobación del Senado, y una Cámara Legislativa elegida por el pueblo; al prefecto también se le designa como regente o gobernador del Distrito Federal Brasileño.

Otros órganos de gobierno en Brasilia son las administraciones regionales o delegaciones, cuyos titulares son designados por el gobernador.

En Argentina, el Digesto Constitucional de 1957, en su artículo 3º, indica que la capital de la República es el municipio de la ciudad de Buenos Aires; de acuerdo con la ley 1029, de 21 de septiembre de 1890, y el Poder Ejecutivo está a cargo del gobernador de la Provincia de Buenos Aires, nombrado por el presidente. Así Buenos Aires posee un régimen especial de gobierno y constituye un Distrito Federal, por ser sede de los poderes federales, aún cuando no se le denomina oficialmente en esa forma.

---

<sup>7</sup> Rodríguez Lozano, Amador; "El Distrito Federal Mexicano: Gobierno y Democracia", Fundación Distrito Federal, Cambio XXI, Serie Textos, México, núm. 2, 1992 p. 5.

Por lo que hace a Venezuela, su Distrito Federal está asentado en el municipio de Caracas, que se encuentra en el Departamento de Libertador; existe un gobernador nombrado por el Presidente de la República que es el ejecutor de las decisiones económicas administrativas del Consejo Municipal, órgano legislativo de elección popular, que tiene facultades reglamentarias en materia municipal. El gobernador propone dos prefectos para los dos departamentos (Libertador y Vargas) del municipio que forman el Distrito Federal; lo que hace que éste posea una autonomía limitada, comparado con los otros municipios del país. Aunado a lo anterior, el gobernador ejerce el derecho de veto sobre las decisiones del Consejo Municipal, que permite hacer prevalecer su voluntad.

La representación del Distrito Venezolano en el Congreso de la República, es de dos senadores como el resto de los estados, sin embargo en la Cámara de Diputados sólo tiene un diputado, no importando el número de habitantes existentes en la capital.

En otras capitales de estados federales como Canadá; República Federal de Alemania, India, los gobiernos tienen similares características.

En Ottawa, capital de Canadá, el alcalde es electo por voto directo para un periodo de dos años con posibilidad de reelección sin límite. El alcalde es auxiliado por un consejo de control al cual preside, mismo que tiene el carácter de órgano administrativo local. El cuerpo legislativo lo desempeña un consejo de gobierno local compuesto por dieciséis miembros electos por sufragio universal; legisla sobre desarrollo de la comunidad, políticas presupuestarias, urbanismo, ambiente, organización, procedimiento y gasto electoral.

Por lo que hace a la República Federal de la India, tiene un alcalde o comisionado municipal designado por la autoridad central. La función legislativa se ejerce a través de la Cámara de Diputados de la Región Rjastán que es donde se ubica Nueva Delhi; contando además con un consejo consultivo.

De lo anotado, es de afirmarse que en los Distritos Federales latinoamericanos existe mayor número de coincidencias: en todos, el Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República. Lo mismo sucede en la República Federal de Alemania y la India, la excepción de los casos que

referimos es Ottawa, y México, concurriendo en este último con el Presidente de la República, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Por lo que hace al Poder Legislativo, en la mayoría de los casos, está depositado en el Congreso Federal, salvo en la India y México, compartiéndose en nuestro país con la Asamblea Legislativa. Los consejos legislativos que existen en Argentina, Venezuela, Canadá, República Federal de Alemania y la India, tienen facultades reglamentarias en materia municipal, con la característica de ser escasas y limitadas.<sup>8</sup>

### 1.2.2 SURGIMIENTO DEL DISTRITO FEDERAL MEXICANO.

Nuestro país al organizarse como un estado federal, tuvo la necesidad de destinar un espacio territorial específico para el asiento de sus poderes federales, así el Distrito Federal Mexicano surge con el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824 y con la Constitución Federal del 4 de octubre de ese mismo año, en cuyo artículo 50, fracción XXVIII, se consagra la facultad al Congreso General para “elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y para ejercer en su Distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado”. En relación a este aspecto vale la pena señalar una diferencia importante con el Distrito de Columbia, en el sentido de que entre nosotros los Poderes Federales no tienen que esperar la cesión voluntaria que de parte de su territorio quieran hacerles algunos de los Estados.

Ahora bien con lo anterior estaban dadas las bases para la erección del Distrito Federal, sin embargo no se había determinado el territorio sobre el cual se establecería; quedando dicha tarea a cargo del legislador ordinario.

La determinación del territorio para el Distrito Federal fue motivo de acalorados debates, pues existía la indecisión sobre la ciudad de Querétaro o la ciudad de México; así la comisión dictaminadora decidió, en principio, que fuera la ciudad de Querétaro, sin embargo el ilustre Fray Servando Teresa de Mier, salió en defensa de la ciudad de México, esgrimiendo argumentos de carácter

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 18 a 25.

geográfico, histórico y político, exaltando la conveniencia de que la residencia de dichos poderes fuese esta ciudad.<sup>9</sup>

Los argumentos de Fray Servando fueron en el sentido de que cambiar la capital a la ciudad de Querétaro era demasiado costoso; que la ciudad de México gozaba de la infraestructura mejor instalada del país; que en México convergían todos los caminos, mientras que en Querétaro quedaría aislada la capital; en la ciudad de México se habían acumulado los principales recursos militares y abandonarla era entregar el poder a cualquier grupo rebelde que llegara a tomar la plaza; y que Querétaro carecía, además, de ciertos recursos económicos y culturales que resumían su condición de provincia. La ciudad de México era ya el centro político del país, no se podía improvisar una nueva capital como había sucedido en los Estados Unidos al crear, desde su nacimiento, el Distrito de Columbia.

Finalmente el criterio de Fray Servando trascendió, y así el 18 de noviembre de 1824 el Congreso General hizo publicar un decreto en el que decidió que, de conformidad con lo previsto por la Constitución, se escogía a la ciudad de México como el territorio en el que tendría su sede el Distrito Federal, de conformidad con las siguientes bases:

a) Ocupará un territorio circular de dos leguas (8,800 metros) de radio, medidas a partir de la plaza mayor (lo que actualmente es el Zócalo) de la Ciudad de México.

b) El gobierno general y el gobernador del Estado de México nombrarán cada uno un perito, para fijar los límites de este nuevo territorio.

c) El gobierno político y económico del Distrito Federal quedará bajo la jurisdicción exclusiva del gobierno general.

d) En tanto se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la Ley del 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada.

---

<sup>9</sup> Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio; op. cit., p. 914; y Javier Gaxiola J.; El Distrito Federal, El Foro, Organo de la Barra Mexicana de Abogados, abril-diciembre de 1955, p. 22.

e) En lugar del Jefe político a quien por la ley antes referida, estaba encargado el ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno general un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.

f) El gobierno municipal de los pueblos comprendidos dentro del Distrito Federal seguirá a cargo de ayuntamientos de elección popular.

g) El Congreso del Estado de México y su gobernador, podían permanecer dentro del Distrito Federal, en tanto dicho Congreso prepara el lugar de su residencia y verificaba su traslación.

Tuvieron que pasar más de 3 años, para que el anterior decreto pudiera ejecutarse, ello en virtud de diversas dificultades, entre otras, porque la ciudad de México, era parte del territorio del Estado de México, además que en ella se asentaba su capital. Por lo anterior el gobierno del Estado de México protestó conjuntamente con la legislatura, oponiéndose a dar cumplimiento al decreto en comento, al que consideraban imperfecto, jurídicamente, e inconveniente a los intereses del Estado.

Durante los tres años que tardó en aplicarse el Decreto emitido por el Congreso General, el gobierno local recurrió a todos los medios de impugnación existentes y hasta echó mano a recursos de carácter político, económico y militar. Finalmente, el gobierno federal logró que se acatara su disposición, erigiéndose la ciudad de México en el Distrito Federal y, por decreto de la Legislatura del Estado de México, de fecha 16 de enero de 1827, la capital se trasladó a Texcoco.

Así el Distrito Federal nació en medio de una intensa rivalidad con el gobierno estatal, que trataba de evitar la creación de aquel; sin embargo, una vez que se aplicó el Decreto, el riesgo de fricciones entre autoridades locales y las federales se evitaron en tanto el gobierno permaneció en el Distrito Federal, pues cada vez que se vio obligado a trasladarse fuera de su sede constitucional, siempre tuvo problemas y fricciones con las autoridades estatales, y municipales de las ciudades en donde residió provisionalmente.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Cfr. Osornio Corres, Francisco J.; op. cit., p. 777; y Javier Gaxiola J., op. cit., p. 22.

Por lo que hace al gobierno del Distrito Federal mexicano en su origen, éste fue eminentemente federal, esto es, el Poder Ejecutivo recayó en un gobernador designado por el Presidente de la República; el Poder Legislativo, por mandato constitucional, lo ejerció el Congreso General sin más límites que las facultades que tiene todo órgano legislativo de un estado federado cualesquiera; y el Poder Judicial estuvo a cargo de la Suprema Corte, órgano también federal, que era el tribunal superior para conocer las causas civiles y criminales en segunda y tercera instancia. Se mantuvieron los ayuntamientos que se encontraban establecidos en la demarcación del Distrito Federal, siendo la ciudad de México, uno de ellos. Al respecto es de anotarse, que el Distrito Federal no comprendía entonces Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, ni Mexicaltzingo, los que siguieron perteneciendo al Estado de México por disposición de la ley del 18 del abril de 1826, que señaló que los pueblos cuya mayor parte de su población quedase fuera del círculo que enmarcaba al Distrito Federal, correrían tal suerte.

De lo anterior se concluye, que en la Constitución de 1824 los tres poderes de la Unión fueron al mismo tiempo poderes federales y poderes locales del Distrito Federal; situación que desde el punto de vista de algunos autores,<sup>11</sup> fue producto de la adopción del esquema de la federación norteamericana y, además, porque la ciudad de México todavía no desarrollaba las características y circunstancias que al paso del tiempo harían necesaria la modificación del primer esquema; y la adopción paulatina de soluciones que se adoptaron de la teoría tradicional para dar respuesta a problemas particulares del Distrito Federal.

Siguiendo dentro del contexto político del Distrito Federal en sus orígenes, la Constitución de 1824, permitía a los habitantes de esta entidad, participar en la elección de diputados federales, pero sin que contara dicho territorio con representantes en la Cámara de Senadores. Es de subrayarse que el Distrito Federal no se incluyó dentro de la enumeración de las partes integrales de la Federación.

La limitación referida, en el sentido de no poderse participar en la elección del Senado, fue superada hasta la expedición del "Acta Constitutiva y de Reformas de los Estados Unidos Mexicanos", de 18 de mayo de 1847, la que determinó entre otras cosas, el restablecimiento del orden constitucional

---

<sup>11</sup> Cfr. Rodríguez Lozano, Amador; op. cit., p. 6.

consagrado por la Constitución de 1824; así como, que en lo sucesivo el Distrito Federal contaría con dos representantes en la Cámara de Senadores, al igual que los estados de la Federación.

### 1.2.3 CAMBIOS DEL DISTRITO FEDERAL A TRAVÉS DEL TIEMPO.

Posteriormente a la creación del Distrito Federal Mexicano, éste observó una diversidad de cambios e incluso en ocasiones su desaparición. Esto último, en virtud de los cambios que a su vez tuvo la organización federal de nuestro país; así en 1836, con la expedición de la Siete Leyes Constitucionales que establecieron una República centralista y crearon el Supremo Poder Conservador, quedó anulado el Distrito Federal, quedando el territorio que ocupaba éste incorporado al Departamento de México (artículo 3º. de la Sexta Ley), cuyo gobernador en un principio fue nombrado únicamente por el Presidente, y posteriormente, dicho nombramiento se hizo a propuesta de la Asamblea Departamental. En ese periodo se mantuvo la organización del Distrito Federal.

Al paso del tiempo, en 1847, se restablece la Constitución Federal de 1824, a través del Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo, que permite la reincorporación del Distrito Federal, aunque en condiciones diferentes. Así en base al Acta de referencia, a través de su artículo 60., párrafo segundo, se determinó que: "Mientras la ciudad de México, sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos senadores"<sup>12</sup> también en atención a dichas reformas, el Distrito Federal empieza a ser equiparado con las entidades federativas, tomando en cuenta a la representación senatorial. El gobernador del Distrito Federal era nombrado por el Presidente de la República, y la ciudad de México siguió manteniendo su organización política municipal, junto con ocho cuarteles mayores o prefecturas, lo que hoy equivale a las delegaciones.

Un nuevo acontecimiento trascendente sucede en 1853, Antonio López de Santa Anna vuelve a asumir el poder y desconoce el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, regresando al orden jurídico centralista. Como consecuencia de lo anterior el gobierno se entregó a un ayuntamiento compuesto de un

---

<sup>12</sup> Tena Ramírez, Felipe; Leyes fundamentales de México, 1808-1975, Porrúa, México, 1975, pp. 472 y 473.

presidente, doce regidores y un síndico, de acuerdo con la ordenanza provisional del Ayuntamiento de México del 2 de mayo de 1853.<sup>13</sup>

En este nuevo lapso en que Santa Anna gobierna nuestro país, se emite el 16 de febrero de 1854 un decreto por el que se establece que solamente podría haber ayuntamientos en las prefecturas, cantones o distritos y se aumenta el área del Distrito de México de ocho a once prefecturas con la incorporación de Tacubaya y Tlanepantla. Así también el decreto en comento, establece que el gobierno del Distrito se entregue a un gobernador designado por el Presidente de la República, que sustituyó al ayuntamiento, con lo cual se eliminó el derecho de elección de los habitantes del Distrito, aunado a que las municipalidades eran gobernadas por intendentes nombrados por el supremo gobierno. Más adelante en 1856 se dispuso que el gobernador fuese supervisado, en sus responsabilidades oficiales y comunes, por la Suprema Corte de Justicia.

Las irregularidades en la etapa Santanista fueron múltiples, así se dice que sólo en teoría funcionaron los órganos de gobierno a que nos hemos referido, pues en la realidad, únicamente la voluntad de Santa Anna prevalecía; por lo que la voluntad popular era inconcebible. A la ciudad le fue negado un sistema democrático de gobierno y los derechos de los habitantes frente al gobierno eran prácticamente nulos.

Sin embargo dicha situación no duraría mucho, pues la Revolución de Ayutla vino a terminar con el gobierno de Santa Anna, convocándose más tarde al Congreso Constituyente de 1856-57, mismo que reinstalaría el sistema federal.

Con motivo de la readopción de la organización federal en nuestro país, el tópico del Distrito Federal vuelve a replantearse, en lo relativo a su territorio. Hubo quien consideró que los poderes generales debían asentarse en la ciudad de Querétaro, en tanto que otros consideraron que la ciudad de Aguascalientes sería más propicia, por ser el centro entre la frontera de Baja California y la de Chiapas, así como por su cercanía por la red de comunicaciones que conectaba a los centros mineros con los puertos. También se consideró que el cambio permitiría apoyar sólidamente el desarrollo de la frontera norte, rechazándose la

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*, pp. 478 y 481.

ciudad de México para el efecto, argumentándose que con lo anterior se evitaría que los funcionarios de la federación estuvieran inmersos en el “ambiente de lujo, placeres y corrupción que caracteriza a una populosa ciudad como la de México.”<sup>14</sup>

La idea anotada que fuera expuesta por el diputado Moreno, fue refutada por el diputado Francisco Zarco, quién señaló que en caso de que la capital fuese Querétaro, los poderes federales tendrían que mudarse nuevamente a los 10 años por la corrupción que se avecindaría en dicha ciudad y “al cabo del tiempo; cuando hayan estado en Monclova y en los márgenes del Bravo, si el país se puebla, si se desarrollan en todas partes elementos de riqueza... (los poderes generales) no tendrán más refugio que las cumbres del Popocatepetl.”<sup>15</sup>

Finalmente, como sucediera en 1824, el Congreso define que la ciudad de México, por razones de orden político, histórico, económico y geográfico, fuera asiento de los Poderes de la Unión.

En 1857, con motivo de la nueva Constitución, se prevé la creación del Estado del Valle de México, el que se formaría con territorio del Distrito Federal, mismo que surgiría cuando los Supremos Poderes Federales se trasladasen a otro lugar, dándosele facultad al Congreso General para decretar ese traslado.

Por otra parte a raíz de las deliberaciones por varios diputados en relación a las facultades que el Congreso Federal tenía para legislar sobre el Distrito Federal, entre otros el diputado Zendejas, quien manifestara que daba tristeza ver que cuando tanto se reclamaba en favor de los principios de la democracia, se requería que el pueblo del Distrito Federal, en su administración interior, estuviese bajo la tutela del Congreso de la Unión, esto es, de un grupo que él no elegía y de que no pueda estar al tanto de sus necesidades; se logró que el Constituyente refiriera en el artículo 72 que la legislación del Distrito Federal,

---

<sup>14</sup> Crf. Burgoa, Ignacio; op. cit. p. 916.

<sup>15</sup> Herrera y Lasso; op. cit., p. 60; Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano, op. cit. p. 198.

establecería la elección popular para sus autoridades políticas, municipales y judiciales, y la asignación de rentas para cubrir las necesidades locales.<sup>16</sup>

Al año siguiente, 1858, el conservador Félix Zuloaga se proclamó Presidente provisional e intentó reimplantar el régimen centralista haciendo varios cambios por decreto; entre los que destaca, que los estados de la República se denominarían departamentos, con una política de sujeción al gobierno establecido en la capital. Se volvió a otorgar a la capital y demás pueblos aledaños, el carácter de Distrito de México, a cargo de un gobernador designado por el gobierno central y nombrándose, además, varias prefecturas.

La anterior etapa centralista en nuestro país, llegó a su fin, en 1861, con el triunfo del Benemérito de las Américas, permitiendo la reinstalación nuevamente del Distrito Federal. Uno de los primeros actos de Benito Juárez, fue la expedición del decreto del 23 de febrero de 1861, a través del cual se atribuyó a la Secretaría de Estado y al Departamento de Gobierno facultades políticas y administrativas respecto del Distrito Federal. No obstante lo anterior, decretos posteriores, como el del 4 de mayo de 1861, dejaba entrever, que el Distrito Federal continuaría a cargo de un gobernador designado.

Así también en esta etapa, se determinó que el Ayuntamiento de la capital se integrara por veinte regidores y dos procuradores; siendo presidido el Ayuntamiento por el primer regidor; y se dividiría al Distrito Federal en cinco secciones, siendo éstas, a saber: la municipalidad de México y cuatro partidos; estando al frente de cada partido un prefecto nombrado por el gobernador.

Años más tarde el Distrito Federal volvería a sufrir un descalabro, a raíz de la invasión extranjera en 1863, lo que motivó que se convirtiera en el Distrito de México, adscrito al Departamento del Valle de México, estando regido por un subprefecto nombrado por el prefecto del departamento con la aprobación imperial. Para entonces el Presidente Benito Juárez, había tenido que salir de la capital, llevando la representación de los Poderes Federales por diversas ciudades de la República; radicando la mayor parte del tiempo, en el Puerto de Veracruz,

---

<sup>16</sup> Herrera y Lasso; op. cit. pp. 60 y 62.

sufriendo el Benemérito incluso la embestida de las autoridades estatales y municipales de Veracruz.<sup>17</sup>

Durante el Maximato, la división política y territorial del Distrito Federal, tuvo como base el municipio con la característica de ser de elección popular, existiendo en cada uno de éstos un alcalde nombrado por el prefecto. El emperador tenía la facultad de nombrar y remover el alcalde de la capital del imperio.

Cuatro años más tarde de la invasión extranjera, con el triunfo de Juárez en 1867, se consolida la República Mexicana y la ciudad de México readquiere también, en forma definitiva, su carácter de Distrito Federal, con los límites territoriales que antes se le había asignado y bajo las condiciones jurídicas de gobierno expresadas por la Constitución Federal de 1857.

La estabilidad constitucional empezó a reinar, observándose modificaciones en 1874, año en el que Sebastián Lerdo de Tejada promueve reformas para introducir el sistema bicameral, esto es, incorporar la Cámara de Senadores y restablecer el veto al Presidente de la República. En tal virtud, el Senado se compondría de dos senadores por cada estado y dos senadores por el Distrito Federal (art. 58, inciso A.), a través de una elección indirecta de primer grado.

Tiempo después, el 15 y 17 de diciembre de 1898, se actualizan los convenios sobre límites entre el Distrito Federal y los estados de México y Morelos, que fueron aprobados por el Congreso de la Unión. Dichos convenios determinaron los límites actuales de la circunscripción territorial del Distrito Federal.

En el año de 1899, el Congreso de la Unión decretó que el régimen interior del Distrito Federal se dividiría territorialmente en la municipalidad de México y varias prefecturas, para el resto de los poblados que integraban ese territorio, destacándose entre estos últimos, Coyoacán, Tacuba, Tlalpan, Xochimilco, Azcapotzalco, entre otros, mismos que no estaban integrados a la Ciudad de México y que para llegar a ella se tenía, incluso, que viajar por carretera. La

---

<sup>17</sup> Cfr. Osornio Corres, Francisco; op. cit. p. 780.

anterior situación, que implicaba una atomización de poblaciones, desde el punto de vista del maestro Francisco Osornio, no sólo permitía, sino que hacía indispensable que el gobierno de cada una de ellas se encargara a un ayuntamiento propio.<sup>18</sup>

Ya en el presente siglo, el 19 de octubre de 1901, el Presidente Porfirio Díaz envía iniciativa al Congreso de la Unión con el fin de que éste reforme el artículo 72, fracción VI de la Constitución, para otorgar facultad al mismo Congreso de legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios. Lo anterior implicó que la organización interna del Distrito Federal quedara absolutamente sometida al Congreso de la Unión, ya que dicho órgano se convirtió en su legislatura sin que su actuación como tal se hubiera subordinado a ninguna base establecida en la Constitución Federal, por lo que el derecho propio de los ciudadanos para elegir popularmente a sus autoridades fue suprimida por la referida reforma.

Posteriormente se expidió la ley del 31 de octubre, que consideraba al Distrito Federal como parte integrante de la Federación.

En base a lo anterior y en el decreto del Congreso que le autorizaba a reformar la organización municipal, el Presidente Porfirio Díaz expidió la Ley de la Organización Política y Municipal del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de Federación del 26 de marzo de 1903, ley que confirmó al Distrito Federal como parte integrante de la Federación y que lo dividió en trece municipalidades.

La ley de referencia señaló, entre otros aspectos importantes, que el Distrito Federal, en el orden político, administrativo y municipal, dependía del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado y el Despacho de Gobernación (artículo 18); en tanto que el artículo 19, asignaba el gobierno al prefecto político y la administración municipal al Ejecutivo, por conducto de tres funcionarios: el Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas, que juntos integraban el Congreso Superior de Gobierno del Distrito Federal.

---

<sup>18</sup> Op. cit., p. 780.

Así también la ley en comento, reconoció la existencia de ayuntamientos en las municipalidades en que se dividió el Distrito, los cuales conservaron su función administrativa, pero se suprimió su personalidad jurídica, manteniéndose como cuerpos consultivos y de vigilancia. Los ayuntamientos fueron integrados por prefectos, los cuales fueron designados por el Presidente de la República. Con las funciones que tenían los prefectos políticos, eran realmente quienes ejercían el gobierno y control de las municipalidades, con excepción de la ciudad de México que lo estaría respecto del gobernador del Distrito, lo anterior atento al artículo 32. Los prefectos políticos, a partir de entonces, minimizaron la función de los ayuntamientos en el Distrito Federal.<sup>19</sup>

De lo referido, podemos concluir que durante el período porfirista el Distrito Federal retrocedió en su regulación legal y en virtud de reformas constitucionales y en las leyes ordinarias, sus habitantes perdieron sus derechos políticos como el voto en la elección de sus autoridades y, prácticamente, el gobierno se redujo al mandato de las prefecturas políticas.

Fenecido el gobierno porfirista, y al término de la revolución de 1910, se replantea la reorganización del Distrito Federal. Así, Venustiano Carranza, en 1915, comenzó a reorganizar el gobierno de la capital. Para tal efecto, derogó la Ley del Municipio Libre y restableció temporalmente la Ley de Organización Política Municipal de 1903, en atención a que consideraba que el municipio libre podía funcionar en toda las ciudades del país, pero no en la ciudad de México. La posición anotada, fue presentada por Carranza en el Congreso Constituyente de 1916-1917, misma que fue rechazada; uno de los opositores, fue el diputado Luis Espinoza, quien manifestó básicamente dos argumentos: primero el que México contaba con una población de 600,000 habitantes, casi el doble de los habitantes de ciertos Estados; y, segundo con un cincuenta por ciento de población verdaderamente pobre, que reclama a la Revolución, con gritos angustiosos, una autoridad que se preocupe por ellos; situaciones éstas que hacían necesaria la autoridad municipal en la ciudad de México.

Así también, el conflicto de poderes ya se había planteado, y Félix Palavicini alegó al respecto que, en la ciudad de México había una serie inconcebible de autoridades, constantemente en desacuerdo; que el gobernador

---

<sup>19</sup> Cfr. Burgoa, Ignacio; op. cit. p. 919.

del Distrito Federal no sabía hasta donde llegaba sus límites de acción, frente al presidente municipal, además que se encontraba todos los días frente al comandante militar.

Contrario a la posición anterior, Heriberto Jara cuestionó sobre qué tenía que ver el ayuntamiento de la ciudad de México en que se hiciese tal o cual obra o no, si en ello no debían inmiscuirse los poderes federales, y que el hecho de que existiera un caño frente a la casa del Presidente de la República o dejare de existir, no lesionaba en nada al Poder Federal.

Que el deseo de centralizar había hecho que la ciudad de México fuera perdiendo poco a poco autonomía como municipio libre; así, durante el gobierno porfirista se habían separado varios ramos cuya administración pertenecía directamente al municipio y fueron administrados por el gobierno del Distrito, situación que se debió al deseo de centralizar y, para hacer negocio, pues la ciudad de México se prestaba para que hiciesen negocios los mandatarios que no son honrosos.

Por lo que hace a la fuerza pública, el mismo Jara expuso, que la policía de la ciudad de México, como tendría que hacerse en todos los Estados, depende directamente del Ejecutivo en el lugar donde éste reside, es decir, que residiendo el gobernador del Distrito en la ciudad de México, dependerá de él.<sup>20</sup>

Por lo anotado, la lucha en el Congreso Constituyente de 1917, en relación al Distrito Federal, fue por la sobrevivencia del gobierno municipal en la ciudad de México.

Finalmente, en el aspecto constitucional, el 5 de febrero de 1917 es promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reproduciendo en su artículo 44, el antiguo artículo 43 de la Constitución de 1857, que versa sobre el asentamiento de los Poderes Federales y la creación potencial del Estado del Valle de México.

---

<sup>20</sup> Rodríguez Lozano, Amador; op. cit., p. 10.

Así también se incluyó al Distrito Federal en la relación de las partes integrantes de la Federación (artículo 43), junto con la lista de las treinta y un entidades federativas.

Después de la promulgación de la Constitución y poco antes de su entrada en vigor, el 14 de abril de 1917, es expedida la Ley de Organización del Distrito y territorios federales, reglamentaria del artículo 73, fracción VI, base 2a. de la Constitución, cuyo contenido versó sobre el gobierno del Distrito Federal; facultades y obligaciones del Gobernador, del Secretario de Gobierno y del Tesoro; dejaba a cargo de los ayuntamientos la atención de los servicios de seguridad, caminos, obras públicas e instrucción. Señalando que si alguno de los anteriores servicios, por su alcance y extensión, abarcaba dos o más municipalidades quedaba a cargo del gobierno de la entidad. El gobierno y administración de cada municipalidad, continuaba a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México, quedó formado por veinticinco concejales y el de las demás municipalidades del Distrito Federal estaba integrado por quince en cada uno de ellos. Hasta 1928 coexistieron un gobernador, dependiente de línea directa del Presidente de la República, y una organización municipal de elección popular.

No obstante haberse promulgado la Constitución de 1917, la subsistencia del municipio en el Distrito siguió siendo tema de debate. Existían diversos conflictos en la capital que negaban y obstruían la aplicación del estatuto jurídico. El gobierno federal dictaba las políticas y desde el gobierno se distribuían los cargos del ayuntamiento entre los cercanos al mandatario. Casi no había elecciones y cuando se realizaban, los grupos opositores se robaban las urnas, presionaban a los electores o se declaraban todos triunfantes y cada uno formaba su propio ayuntamiento. Por lo anterior, la idea de que el orden de la ciudad sólo se conseguía con la supresión de los ayuntamientos, cobró fuerza.<sup>21</sup>

Siendo candidato a la Presidencia de la República, el general Alvaro Obregón, insta para que se envíe al Poder Revisor de la Constitución, una

---

<sup>21</sup> Ibid., p. 11. Cfr. también Floris Margadant, Guillermo; Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, 8a. ed., Esfinge, México, 1988, p. 197; y Fraga, Gabino; Derecho Administrativo, 3a. ed., Porrúa, México, 1992, pp. 190 y 191.

iniciativa de reforma, que actualiza la modificación el 28 de agosto de 1928, del artículo 73, fracción VI, base 1a., 2a. y 3a. de la Constitución, cambiando con ello la legislación hasta entonces vigente desde 1917, sobre el gobierno del Distrito Federal.

Dicha reforma implicó la suspensión del municipio libre en el Distrito Federal, que fue justificada en la exposición de motivos, señalándose que procedía su sustitución por órganos administrativos, en virtud de que se había demostrado que la organización municipal no había alcanzado los fines que esa forma gubernativa debía llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente habían surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluían a veces y a veces se confundían. En tal virtud, para estar de acuerdo con la lógica y con la realidad, lo debido era organizar la administración del Distrito Federal de manera que hubiera unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público.<sup>22</sup>

Así mismo en los debates legislativos, se señaló que de los rendimientos de la municipalidad, como debería ser, ni es el único poder que gobierna la municipalidad, como también debería ser puesto que desde su misma creación, el municipio libre en el Distrito Federal, nació incompleto, inconsistente y por lo mismo autónomo únicamente en teoría.<sup>23</sup>

A la reforma en comento, se hicieron diversas críticas entre otras las de Vicente Lombardo Toledano, quien aseguró que aquellas traerían como consecuencia, que la autoridad federal a cargo de la ciudad, perdiese el interés y la atención en la solución de los problemas.

Aunado a la supresión del municipio libre en el Distrito Federal, la reforma de 1928, estableció que el gobierno correspondía exclusivamente al Presidente de la República, quien lo ejercía por conducto del órgano que determinase la ley respectiva; también reguló el gobierno de los territorios federales, y se le dieron facultades al Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal.

---

<sup>22</sup> Cfr. Osornio Corres, Francisco J.; op. cit., p. 783.

<sup>23</sup> Rodríguez Lozano, Amador; op. cit., p. 11.

Así como hubo críticas a esta reforma, hoy en día hay quien la justifica, Amador Rodríguez comenta que esta reforma:

“obedeció a las circunstancias turbulentas de la época que, por la presencia de múltiples fracciones o grupos políticos y el predominio de los actos de fuerza entre éstos, impedían no sólo la buena organización y funcionamiento de la capital federal, sino el de toda la República. Esta reforma legislativa representa, igualmente un parteaguas de la historia del Distrito Federal mexicano y en el país, porque se logró, alcanzar una estabilidad que negaba la posibilidad de reincidir en la anarquía permanentemente experimentada durante todo el siglo XIX, lo que era parte importante en el proceso de consolidación del Estado Mexicano.”<sup>24</sup>

Posteriormente a la reforma tan importante a que nos venimos refiriendo, el 31 de diciembre de 1928, se promulga la Ley Orgánica del Distrito Federal, en la que se señaló expresamente que todas las facultades administrativas y de gobierno, las ejercería el Presidente de la República a través de un departamento administrativo que formaría parte de la administración pública federal, designado y removido a discreción del mismo Presidente. Esta ley, entre otras cosas dividió al Distrito Federal en trece delegaciones con jurisdicción en las antiguas municipalidades, como órganos desconcentrados, que vinieron a sustituir a los municipios. El Jefe del Departamento se auxiliaría, a su vez, por un Consejo Consultivo y los consejos de cada una de las delegaciones. La Hacienda Pública del Distrito Federal, sería autónoma y se regiría por una ley especial.

Una de las críticas más fuertes que han observado las reformas de 1928, es en relación al llamado absurdo jurídico político, de establecer como órgano de gobierno del Distrito Federal un departamento administrativo. Lo anterior en virtud que desde el punto de vista teórico el Gobierno del Distrito Federal no es un departamento administrativo; pues al aparecer los departamentos administrativos en el orden jurídico mexicano en 1917, se estableció en el artículo 90 constitucional, que el ejecutivo se podría auxiliar de departamentos administrativos, para las ramas de correo, telégrafos, de salubridad general, instrucción pública y los demás que lo requiriesen.

---

<sup>24</sup> *Ibíd.*, p. 12.

La crítica anterior se sustenta aún más, con el dictamen que emitiera la segunda comisión de Constitución del Constituyente de Querétaro, en el que se estableció que los departamentos administrativos eran órganos para auxiliar al Ejecutivo en sus funciones meramente administrativas, referentes al servicio público que nada tiene que ver con la política.<sup>25</sup>

Rodríguez Lozano comenta que el carácter del Departamento que se le diera al Distrito Federal, hizo que se le viniera así considerando por inercia legislativa, por lo cual se le estuvo aplicando las mismas reglas y principios que a la Administración Pública Federal, lo que propició innumerables irregularidades, que han entorpecido el óptimo gobierno de esta entidad y han posibilitado la escasa participación ciudadana en la toma de las decisiones públicas.<sup>26</sup>

Después de la reforma de 1928, el gobierno del Distrito Federal continuó sin mayor modificación, expidiéndose a la fecha diversas leyes orgánicas, así el 31 de diciembre de 1941 se expide una nueva ley orgánica, la que introduce algunos cambios en la administración. Esta ley estableció lineamientos organizativos y funcionales que reflejaron la intención de conformar un aparato administrativo acorde con las condiciones políticas, económicas y sociales vigentes entonces. Señaló los órganos encargados de las funciones básicas del gobierno de la entidad: la legislativa, la judicial y la ejecutiva local. Redujo a doce las delegaciones en que se dividía el Distrito Federal, que para entonces contaba con una población superior al millón y medio de habitantes.

Una nueva ley orgánica fue expedida el 29 de diciembre de 1970, en la que se establecen cambios relacionados con su estructura y bases de operación. Esta ley fue reformada y adicionada para actualizar el marco jurídico, incorporar los cambios requeridos y con la finalidad de proporcionar una administración pública eficaz y ágil. La capital que para entonces contaba con más de seis millones y medio de habitantes, fue modificada en su organización delegacional, aumentándose a dieciséis delegaciones.

---

<sup>25</sup> Cfr. Fernández Ruíz, Jorge; "Departamentos Administrativos", *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, México, 1985, pp. 94 y sig.; Osornio Corres, Francisco Javier; "Aspectos Jurídicos del Departamento del Distrito Federal", *op. cit.*, pp. 796 y sig.; Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo; *Derecho Constitucional*, UNAM, México, 1991, p. 70.

<sup>26</sup> *Op. cit.*, p. 13.

Con base en esta ley, el Jefe del Departamento, se auxilió por tres Secretarios Generales "A", "B" y "C"; un Oficial Mayor; un Consejo Consultivo; Junta de Vecinos; Delegados; Subdelegados y dieciocho Directores Generales. Se le facultó para expedir los reglamentos interiores de organización y funcionamiento de las dependencias y adoptar las medidas convenientes para una mayor eficiencia, delegando en sus subalternos, de ser necesario, la representación y responsabilidades ejecutivas. Se creó como órgano auxiliar directo de la jefatura, la Comisión de Planeación Urbana. Siete años después, el 6 de diciembre de 1977 el artículo 73 de la Constitución Federal en su fracción VI, se modificó adicionándose una base segunda que refería que:

"Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale".

Vale comentar que antes de adicionarse esta segunda base, se habían eliminado las diversas segunda y tercera, con motivo de las reformas constitucionales de 1974.

Una siguiente ley fue publicada el 29 de diciembre de 1978 en el D.O.F., destacándose su capítulo VI, por referirse a la regularización de la participación política de los ciudadanos. Esta ley fue reformada el 16 de diciembre de 1983, en lo referente a la estructura administrativa del Distrito Federal, sustituyéndose la lista de todas las dependencias por aquellas de más alto nivel, con la intención de que el Reglamento Interior, publicado en enero de 1984, se refiriese a ellas. Con lo anterior quedaron trece unidades administrativas centrales con dependencia del Jefe del Departamento y ochenta dependencias para auxiliarlo en el desempeño eficiente y eficaz de sus atribuciones.

Como puede observarse, las modificaciones que se han venido refiriendo, principalmente de 1971 a 1984, son reformas administrativas que han tenido como fin racionalizar, simplificar, moralizar o hacer más eficientes las estructuras administrativas, habiéndose descentralizado, desconcentrado o delegado, en su caso facultades y recursos.

Años más tarde, en 1986, se convocó por el entonces Presidente de la República, a una consulta popular con el fin de encontrar nuevas formas de participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, así como para la renovación política electoral, a efecto de alcanzar un mayor perfeccionamiento de la democracia. En las audiencias públicas participaron representantes de los partidos políticos nacionales, asociaciones políticas, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos en general. En la consulta se aportaron diversas opciones académicas y políticas, en base a las cuales el mismo Presidente envió al Poder Revisor de la Constitución una iniciativa de reformas a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, mismas que fueron aprobadas y publicadas el 10 de agosto de 1987 en el D.O.F. Lo anterior implicó nuevas bases constitucionales relativas a la organización política administrativa del Distrito Federal, lo que se tradujo en un avance por perfeccionar las instituciones, principios y prácticas de gobierno del Distrito Federal.

Del contenido de dicha reforma, los aspectos más relevantes, fueron por una parte, el que se refirió en la base segunda, fracción VI, del artículo 73, consistente en:

1°.- Elevar a rango constitucional el programa político del gobierno federal, para intensificar la descentralización y desconcentración del gobierno del Distrito Federal.

2°.- Se señaló en el último párrafo de la misma base, que implica una especie de derecho al desarrollo, al considerar que la descentralización y desconcentración tiene como fin mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

3°.- De notoria novedad, referido en la base tercera, es el establecimiento de una nueva instancia de representación ciudadana para el Distrito Federal, con facultades para reglamentar servicios públicos de carácter local, que afecten a los habitantes de esta ciudad, tales como: educación, salud y asistencia social, seguridad pública y otros. En relación a esta nueva instancia, que en su momento se denominó como la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, hoy

llamada Asamblea Legislativa del Distrito Federal, habremos de hacer un estudio completo en el apartado 1.4.3.1 del presente trabajo.

La base IV del artículo 73, estableció el derecho de los habitantes del Distrito Federal a participar en la gestión y supervisión comunitarias de la acción del gobierno del Distrito Federal. Así se establece el derecho de iniciativa popular respecto a las materias de la competencia de la Asamblea, requiriéndose diez mil firmas de ciudadanos, como mínimo, para que la Asamblea tuviese la obligación de turnarla a comisiones y dictaminar sobre la misma, que a diferencia de la anterior disposición requería del apoyo de cien mil ciudadanos para que la iniciativa procediese ante el Congreso de la Unión.

En conclusión las reformas de 1987, implicaron un nuevo esquema de organización política, administrativa y participativa, del gobierno del Distrito Federal, permitiendo una nueva relación entre habitantes y órganos de gobierno.

Es en 1993, cuando da inicio una reforma a la organización política, administrativa, económica, jurídica y social para el Distrito Federal con una fuerza mayor a las anteriores reformas, y con la pretensión de acercarse a una ya casi democratización real de la ciudad de México.

Al logro del fin arriba indicado, se actualizan diversas reformas a la Constitución Federal, para crear una regulación específica y propia para el Distrito Federal, a saber: un Estatuto de Gobierno para la entidad, una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública y una Ley de Participación Ciudadana, que en conjunto confieren una nueva situación normativa para la capital del país y que, precisamente, constituye la base de la presente investigación, misma que habremos de tratar en los siguientes capítulos.

### **1.3 NATURALEZA JURIDICA.**

Para definir la naturaleza jurídica del Distrito Federal, es necesario referirnos a los diversos preceptos constitucionales y legales en que dicha figura o institución está contemplada. Así en atención a las nuevas bases legales del Distrito Federal, que con motivo de la reforma constitucional, se dieron en 1993 y de los posteriores ordenamientos como lo es entre otros, el Estatuto de Gobierno

del Distrito Federal tenemos, en principio, que la Constitución establece en su artículo 44 que:

“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 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.”

Es de anotarse la observación que hace Joel Carranco, en el sentido de que “A partir de la reciente reforma de 1993, se eleva a rango constitucional la denominación de Ciudad de México para identificar al Distrito Federal. Anteriormente, a pesar de una fuerte tendencia por llamar Ciudad de México al Distrito Federal, no había un sustento jurídico que lo justificara, incluso las propias autoridades empleaban erróneamente ese término como era notorio en la señales de bienvenida o despedida en los límites de la Ciudad, jurídicamente la Ciudad de México no existía hasta el 25 de octubre de 1993.”<sup>27</sup>

Por otra parte el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su artículo 2o. señala:

“La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa.”

Del contenido de los artículos transcritos, así como de algunos otros de la propia Constitución y Estatuto de Gobierno que serán motivo de estudio

---

<sup>27</sup> “Naturaleza Jurídica del Distrito Federal”. Tesina que para obtener el diploma de especialidad en Derecho Administrativo y Constitucional presentó el autor, México, UNAM, 1995 p. 25; Cfr. también a Burgoa Ignacio; op. cit., p. 922.

específico, podemos señalar respecto a la naturaleza del Distrito Federal lo siguiente:

1.- Es la sede de los Poderes de la Unión y, por ende, Capital de nuestro país.

2.- Es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, lo que le permite tener plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en general, para el desarrollo de su propias actividades y funciones.

3.- Como entidad federativa, tiene una población determinada, territorio, orden jurídico y un gobierno.

4.- Por lo que hace al gobierno, está sujeto a la jurisdicción de órganos federales, esto es, se forma con la concurrencia de los Poderes de la Unión (Congreso de la Unión, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos) y órganos locales del Distrito -en cuanto a su jurisdicción- (Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Tribunal Superior de Justicia), con una distribución de competencias en materia legislativa, ejecutiva y judicial, delimitada en la Constitución General y en el Estatuto de Gobierno del propio Distrito Federal; tema que será motivo de análisis en el siguiente inciso.

5.- Para la organización política y administrativa del Distrito Federal, éste se encuentra organizado en delegaciones, con el carácter de órganos administrativos desconcentrados. En consecuencia no existe la organización municipal.

Es importante señalar que en un estado federal existen dos órdenes jurídicos: el de la Federación y el de los Estados miembros. Estos dos órdenes jurídicos están coordinados entre sí y subordinados ambos a la Constitución General. La unión de ambos configuran el Estado Federal. En tal sentido, el Distrito Federal es el órgano de esta unidad llamada Estados Unidos mexicanos, es la sede de sus poderes; por tal situación debe diferenciarse de los estados

miembros, por que ellos, como partes de la federación, están presentes también en el Distrito Federal.

En conclusión el Distrito Federal es una entidad integrante de la Federación pero distinta a ésta, con diferente personalidad jurídica y patrimonio, como diferente es a las demás entidades federativas.

Es de resaltar que por virtud de la calidad de entidad federal que la Constitución le da al Distrito Federal, éste cuenta con representación en el Senado.

Sus habitantes disfrutan de los mismos derechos y obligaciones establecidos en la Constitución General para todos los individuos que se encuentran en el territorio nacional, con la excepción de que los ciudadanos del Distrito Federal tienen preferencia, en igualdad de circunstancias para ocupar cargos, empleos o desempeñar comisiones de carácter público cuando cumplan con los requisitos que establezcan las leyes; lo anterior atentos al artículo 2º., fracción II, del Estatuto multicitado.

#### **1.4 BASES Y ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL.**

Como se ha referido en el desarrollo de este trabajo, el Distrito Federal encuentra su sustento jurídico en la Constitución General como en otros ordenamientos secundarios, en los cuales se regula lo relativo a su estructura y funcionamiento.

La finalidad que motiva el presente inciso, es conocer precisamente los diversos preceptos constitucionales, sin dejar de aludir los ordenamientos secundarios, que se refieren al Distrito Federal.

Cabe señalar que el desarrollo que se pretende, será meramente objetivo, y si vale enunciativo, dejando las críticas relativas y en su caso las propuestas, que con motivo de las reformas consabidas, habrán de referirse en los capítulos subsecuentes, particularmente en el tercero y cuarto.

#### 1.4. 1 MARCO CONSTITUCIONAL.

Son múltiples los artículos constitucionales que hacen alusión al Distrito Federal, entre éstos tenemos los siguientes:

El artículo 18, en su párrafo quinto hace mención, entre otros aspectos, a que los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la república, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados a su país de origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto.

El artículo 27, fracción VI, señala la plena capacidad de los Estados y el Distrito Federal, así como de los municipios de toda la República, para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

El artículo 31, en su fracción IV, señala las obligaciones de los mexicanos a contribuir a los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El artículo 43, señala cuales son las partes integrantes de la Federación, refiriendo entre éstas al Distrito Federal.

El artículo 44 establece que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estado Unidos Mexicanos.

El artículo 73, fracción VIII, señala la facultad del Congreso para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberá incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. Esta misma fracción establece la obligación que tiene el Presidente de la República, como el Jefe Gobierno del Distrito Federal, de informar sobre el manejo de la deuda.

El artículo 76, fracción IX, establece como facultad exclusiva del Senado, el nombrar y remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los supuestos previstos en la Constitución.

El artículo 89, que se refiere a las facultades y obligaciones del Presidente, en su fracción XIV, señala la de conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.

El artículo 103, especifica que los tribunales de la Federación resuelvan toda controversia que se suscite:

“ I....

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 competencia de la autoridad federal.”

El artículo 104 establece la competencia de los tribunales de la Federación, refiriendo en la fracción I, que cuando las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal.

La fracción 1-B del mismo artículo, señala como facultad de los tribunales federales, el conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales contencioso-administrativo del Distrito Federal, entre otros.

La fracción IV del artículo en estudio, refiere la de conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados o un Estado y la Federación, así como de las que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado.

El artículo 105, especifica que corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer, en los términos que señale la ley reglamentaria, entre otros asuntos de los siguientes:

“De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieren a la materia electoral, se susciten entre:

a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

.....

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

.....

e) Un Estado y el Distrito Federal;

f) El Distrito Federal y un municipio;

.....

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

.....

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, 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 de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

.....”

El artículo 108, señala quienes se reputan como servidores públicos, para efectos de las responsabilidades a que alude el Título Cuarto de la Constitución, haciendo alusión entre otros, a los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal, así como a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

El artículo 110, hace mención de quienes pueden ser sujetos de juicio político, estableciéndose entre otros, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, y los Consejeros de la judicatura del Distrito Federal.

El artículo 111, señala la forma en que se habrá de proceder penalmente contra diversos servicios públicos, entre otros, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo.

El Título Quinto de la Constitución observa la denominación "DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION Y DEL DISTRITO FEDERAL."

El artículo 119, establece la obligación de cada Estado y el Distrito Federal, de 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 de cualquiera otra entidad federativa que los requiera. En relación al tópico, se señala que 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.

El artículo 122, que en particular es la esencia de la reforma política del 25 de octubre de 1993, establece las nuevas bases para la organización política, económica, administrativa y social del Distrito Federal, y que en tal virtud habremos de analizar a suficiencia en lo subsecuente de esta investigación doctoral.

El artículo 123, establece que el Congreso de la Unión, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán las relaciones de las personas que se refieren en el apartado A, y apartado B, señalando este segundo a los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

La fracción IV del apartado B, segundo párrafo, refiere que en ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República.

El artículo 127, hace mención que los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, entre otros, 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 y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

El artículo 134, señala que los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas

administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

#### 1.4.2 ORGANOS DE GOBIERNO FEDERALES, ACORDE A LA REFORMA EN ESTUDIO.

Para efecto de la reforma que nos ocupa, en su momento se argumentó que atentos a la naturaleza jurídica del Distrito Federal, como sede de los poderes federales, y a la necesidad de que se ejerza el imperio sobre el territorio de esta entidad a través de diversos actos de autoridad concernientes a las tres funciones de gobierno, y aún mas en base a la necesidad de que el desempeño de dichas funciones no puede encomendarse a órganos distintos de los federales puesto que se provocaría la interferencia o yustaposición entre los locales del Distrito Federal y los de la Federación;<sup>28</sup> los poderes federales, independientemente de su imperio nacional, ejercen las funciones estatales dentro del Distrito Federal en relación con materias distintas de las que se comprenden en su órbita competencial federal.<sup>29</sup>

En razón de lo anterior y por mandato constitucional, los órganos federales tienen, bajo la esfera del federalismo mexicano, una serie de facultades, atribuciones, funciones y obligaciones en cuanto al territorio del Distrito Federal.

Así el artículo 122 constitucional, producto de la reforma en análisis, en su primer párrafo estableció que:

“El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del

---

<sup>28</sup> Cfr. Burgoa, Ignacio; op. cit., p. 914.

<sup>29</sup> El que el Distrito Federal esté sujeto a la jurisdicción de órganos federales, ha sido expresado claramente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación: “El Distrito y los Territorios, son partes integrantes de la Federación; pero no tienen soberanía o autonomía propia como los Estados, no pudiendo autodeterminarse en su régimen interior, sino que están sometidos a los poderes de la Unión, de manera que no gozan de más soberanía que la que pueden ejercer por medio de los poderes federales... la conclusión a que conducen las anteriores consideraciones, es que las autoridades del Distrito y Territorios son de carácter federal, puesto que de manera expresa, la Constitución da a la Federación la facultad de organizar y gobernar estas entidades, carentes de soberanía propia y que las funciones correspondientes son necesariamente de carácter federal.” T. CX, p. 924, Amparo Administrativo en revisión 5681/50, Martínez Miguel, 29 de octubre de 1951, unanimidad de 4 votos.

Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.”

A continuación procederemos a señalar las facultades de los Poderes Federales bajo la reforma política de 1993, para efecto de estar en posibilidad de hacer un análisis crítico en relación a la situación actual.

#### 1.4.2.1 CONGRESO DE LA UNION.

El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se divide para su ejercicio en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

El Congreso de la Unión en tanto órgano de gobierno del Distrito Federal; contaba entre sus facultades, atribuciones, funciones u obligaciones respecto al Distrito Federal, a nivel constitucional, después de la reforma a analizarse, con las siguientes:<sup>30</sup>

Artículo 3o., fracción 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, 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.”

Artículo 27, fracción XVII. “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que

---

<sup>30</sup> Sobre este particular valga señalar que la Corte ha distinguido la jerarquía de las leyes del Congreso de la Unión, precisando que unas son de importancia y aplicación nacional, mientras que otras, las que se refieren al Distrito Federal, son de orden local, por lo que deben privar aquéllas sobre éstas, a pesar de que ambas sean federales y emanen del mismo órgano. Dicha tesis refiere: “El Congreso de la unión tiene una doble función, una como órgano legislativo federal y una segunda como órgano legislativo del Distrito Federal.

Las leyes federales que emanen del Congreso son de jerarquía superior, a las leyes locales que dicte para el Distrito Federal; en caso de contradicción en sus disposiciones debe prevalecer la dictada con jerarquía federal”, la época, vol. 31, sexta parte, p.47, 6 de julio de 1971, unanimidad de votos.

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.”

Por su parte el mismo precepto y fracción en su último párrafo dispone:

“Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.”

Artículo 46. “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.”

Artículo 73, fracción III. “Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes...”

IV. “Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos mismos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso.”

V. “Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.”

VI. “Para expedir el Estatuto del Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.”

.....

VIII. “...Así mismo, 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 ...”

IX. “Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.”

X. “Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear...”

.....

XVI. “Para dictar leyes sobre... salubridad general de la República.”

.....

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 monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados 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.”

.....

XXIX-C. “Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados 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-G. “Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados 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.”

El Artículo 102, inciso B, párrafo tercero, dispone:

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

Artículo 117. “Los Estados no pueden, en ningún caso:

IX: Grabar 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.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.”

Artículo 118. “(Los Estados) Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra, y

III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.”

Artículo 121. “En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a 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: ...”

Artículo 122, fracción I. “Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:

a) La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo que dispone esta Constitución;

b) Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:

1. La Asamblea de Representantes;

2. El Jefe del Distrito Federal; y

3. El Tribunal Superior de Justicia.

c) Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal;

d) Las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales; y

e) Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos.”

El Artículo 122, en su fracción II, dispone que:

“Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

d) 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 del Distrito Federal, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley;”

Por lo que hace a los once artículos transitorios que con motivo de la reforma del 25 de octubre de 1993 se expidieron, para efecto de las facultades del Congreso, tenemos que el décimo primero señala:

“El Congreso de la Unión conservará la facultad de legislar, en el ámbito local, en las materias de orden común, civil y penal para el Distrito Federal, en tanto se expiden los ordenamientos de carácter federal correspondientes, a cuya entrada en vigor, corresponderá a la Asamblea de Representantes legislar sobre el particular, en los términos del presente Decreto.”

Por lo que hace a las facultades del Congreso de la Unión fundamentadas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado el 26 de julio de 1994, se consignaban las siguientes:

Artículo 3o.- “El Distrito Federal se compone del territorio que actualmente tiene. Sus límites geográficos son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 expedidos por el Congreso de la Unión así como por los convenios amistosos que el Poder Legislativo Federal llegare a aprobar de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La ley que regule la administración pública del Distrito Federal contendrá la descripción de los límites del Distrito Federal.”

Artículo 7o.- “El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal, representativos y democráticos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal está determinada además de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dispone este Estatuto.”

Artículo 13.- “Las relaciones de trabajo entre el gobierno del Distrito Federal, y sus trabajadores, se regirán por lo dispuesto en el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley que el Congreso de la Unión emita sobre la materia.”

Artículo 24.- “Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en todas aquellas materias relacionadas con el Distrito Federal, que la Constitución no establece en forma expresa para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

II. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que en su caso requieran el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública; y

III. Las demás atribuciones que en lo relativo al Distrito Federal le señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y las leyes que expida el propio Congreso.”

El artículo 32 en sus fracciones V y VI, establecía la facultad del Congreso, para recibir del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; así como recibir el informe sobre el ejercicio de los recursos antes referidos, al rendirse la Cuenta Pública.

Artículo 44.- “Las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se sujetarán a lo dispuesto en las leyes generales que dicte el Congreso de la Unión en las materias de función social educativa, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente,

preservación y restauración del equilibrio ecológico y las demás en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determine materias concurrentes.”

Referidas las facultades del Congreso de la Unión en su carácter integral, pasemos ahora a señalar las facultades de la Cámara de Diputados.

En principio es de referir que la Cámara de Diputados, se encuentra integrada por 500 diputados, 300 de éstos electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales; lo anterior atento al artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dichos diputados son considerados representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

En cuanto a la conformación de la Cámara de Diputados, el Distrito Federal cuenta con 40 distritos electorales uninominales.

Las facultades y atribuciones que como órgano del poder legislativo tiene la Cámara de Diputados sobre el Distrito Federal, a nivel constitucional, son las siguientes:

Nuestra Constitución General, en su Título Cuarto, denominados "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", prevé que los servidores públicos del Distrito Federal pueden incurrir en una serie de responsabilidades derivadas de sus actividades públicas. Así con fundamento en el cuarto párrafo de la fracción III del artículo 109, la Cámara de Diputados es la competente para recibir la denuncia presentada por cualquier ciudadano respecto de las conductas efectuadas por servidores del Distrito Federal, mismas que se señalan en el artículo 109.

En la misma materia que comentamos, en base al cuarto párrafo del artículo 110, la Cámara de Diputados para la aplicación de las sanciones

señaladas por el artículo referido, procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión y después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Conforme al artículo 111 constitucional, para proceder penalmente contra los representantes a la Asamblea del Distrito Federal o el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal o el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, 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 inculcado.

Atentos al artículo 112, "No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado en su encargo."

Conforme al artículo 122, fracción VI, inciso a), alguno de los integrantes, de la Cámara de Diputados, que hubiese sido electo por el Distrito Federal, podría ser nombrado Jefe del Distrito Federal, siempre y cuando también reuniese los requisitos que para tal efecto señalaba la ley.

Por lo que hace al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, antes de observar reforma alguna, preveía la intervención de la siguiente forma:

"Artículo 27.- El Jefe del Distrito Federal podrá ser removido de su cargo por la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente, por causas graves que afecte las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto."

Ahora bien conforme al artículo 28 del mismo Estatuto, dentro de los órganos federales competentes para actuar haciendo del conocimiento a la Cámara de Senadores o en su caso, a la Comisión Permanente, de la presunta existencia de tales causas graves, está la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Para efecto de la comunicación a que se refiere el artículo 28 anotado, el artículo 64 establece que ésta sea presentada por la mayoría de sus miembros, debiéndose expresar los hechos que se estime afecten o hayan afectado las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, así como las disposiciones jurídicas que se considere fueron contravenidas o incumplidas.

Por lo que hace a la Cámara de Senadores, tenemos lo siguiente:

En principio es de señalarse que la Cámara de Senadores, es el cuerpo colegiado integrador del sistema bicameral del poder legislativo federal, es decir, que junto con la Cámara de Diputados integra el Congreso de la Unión.

La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, los cuales, según establece el artículo 56 constitucional, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada 6 años.

Las facultades de la Cámara de Senadores a nivel Constitucional acorde a la reforma de octubre de 1993, se preveían así:

“Artículo 76, fracción IX Son facultades exclusivas del Senado:

Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución.”

“Artículo 122, fracción VI, a) El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito

Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días, para en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal;”

“Artículo 122, fracción VI, b) El Jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, y hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el periodo constitucional del Presidente de la República;”

“Artículo 122, fracción VI i) El Jefe del Distrito Federal, podrá ser removido de su encargo por el Senado, en sus recesos, por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.”

Las facultades del Senado en base al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, antes de ser reformado se encontraban de la siguiente manera:

“Artículo 26.- Corresponde a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión nombrar al Jefe del Distrito Federal, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de este Estatuto.”

“Artículo 27.- El Jefe del Distrito Federal podrá ser removido de su cargo por la Cámara de Senadores o en su receso por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto.”

“Artículo 28.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República o la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, hará del conocimiento de la Cámara de Senadores o en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presunta existencia de causas graves que afecten las relaciones de los primeros con el Jefe del Distrito Federal o el orden público en el mismo, para efecto de la remoción a que se refiere el artículo anterior.”

“Artículo 64.- Para los efectos del artículo 28 de este Estatuto, será necesario que las comunicaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de la Cámara de Diputados sean presentadas por la mayoría de sus miembros, a fin de que sean tomadas en cuenta por el Senado de la República o en su caso por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

*Las comunicaciones deberán expresar los hechos que se estimen afecten o hayan afectado las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, así como las disposiciones jurídicas que se considere fueron contravenidas o incumplidas.”*

“Artículo 65.- Sólo si las comunicaciones a que se refiere el artículo anterior son hechas suyas por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión del Congreso de la Unión en su caso, dará inicio el procedimiento respectivo en la Cámara de Senadores.”

El Artículo 66 señalaba enunciativamente cuales eran las causas graves por las que procedía la remoción del Jefe del Distrito Federal, estableciéndose en la fracción VII:

“Las demás que a juicio de la Cámara de Senadores afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal.”

“Artículo 52.- El Presidente de la República nombrará al Jefe del Distrito Federal de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito

Federal que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga la mayoría de asientos en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.”

En lo tocante a los artículos 53, 55, 56 y 57, éstos referían el procedimiento de nombramiento del Jefe del Distrito Federal, la sujeción que se hacía a la ratificación por parte de la Asamblea de Representantes de la propuesta que hiciera el Presidente de la República, y los casos en que la Cámara de Senadores debía intervenir en tal nombramiento.

En base al artículo 60, la Cámara de Senadores, en ciertos supuestos, podía recibir la protesta del Jefe del Distrito Federal.

“Artículo 63.- El Jefe del Distrito Federal podrá ser removido de su cargo por el Senado de la República y en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de la remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.”

Un órgano más, propio del Poder Legislativo Federal, lo es la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La Comisión Permanente es un órgano colegiado mixto, toda vez que reúne a miembros de la Cámara de Diputados y Senadores.

Conforme al artículo 78 constitucional, durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Las Cámaras deberán nombrar para cada titular, un sustituto, entre sus miembros en ejercicio.

Los múltiples artículos constitucionales que refieren las facultades a la Comisión Permanente son: 27, fracción XIX; 28; 29; 37, apartado C; 41; 67; 69;

72; 74 fracción IV; 76, fracción V; 78; 79; 84; 85; 87; 88; 89, fracciones XI y XVI; 122 y 135.

Ahora bien como lo hemos hecho con anterioridad referiremos las facultades que se observan en relación al Distrito Federal de la Comisión Permanente, ya a nivel constitucional, como en base al Estatuto de Gobierno del propio Distrito Federal.

A nivel constitucional se señalaban las siguiente facultades:

*“Artículo 122, fracción VI, inciso i).- El Jefe del Distrito Federal, podrá ser removido de su cargo por el Senado, en sus recesos, por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.”*

En cuanto al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

*“Artículo 27.- El Jefe del Distrito Federal podrá ser removido de su cargo por la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con lo Poderes de la Unión o el orden Público en el Distrito Federal, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto.”*

*“Artículo 28.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República o la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, harán del conocimiento de la Cámara de Senadores o en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presunta existencia de causas graves que afecten las relaciones de los primeros con el Jefe del Distrito Federal o el orden público en el mismo, para efectos de la remoción a que se refiere el artículo anterior.”*

*“Artículo 55.- En el caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no ratifique el segundo nombramiento del Jefe del Distrito Federal hecho por el Presidente de la República, aquélla inmediatamente lo hará del conocimiento tanto del Presidente de la República como de la*

Cámara de Senadores, a efecto de que esta última haga directamente el nombramiento dentro de los cinco días siguientes a aquel en que sea recibida la comunicación correspondiente.

Durante los recesos de la Cámara de Senadores, la comunicación se hará a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para que convoque de inmediato a sesiones extraordinarias a dicha Cámara.”

“Artículo 63.- El Jefe del Distrito Federal podrá ser removido de su encargo por el Senado de la República y en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.”

“Artículo 64.- Para los efectos del artículo 28 de este Estatuto, será necesario que las comunicaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de la Cámara de Diputados sean presentadas por la mayoría de sus miembros, a fin de que sean tomadas en cuenta por el Senado de la República o en su caso, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Las comunicaciones deberán expresar los hechos que se estime afecten o hayan afectado las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, así como las disposiciones jurídicas que se considere fueron contravenidas o incumplidas.”

“Artículo 65.- Sólo si las comunicaciones a que se refiere el artículo anterior son hechas suyas por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en su caso, dará inicio el procedimiento respectivo en la Cámara de Senadores.”

### 1.4.2.2 PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Conforme al artículo 80 constitucional, es en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en quien se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión. De acuerdo a las cualidades que identifican al régimen presidencial, en él coinciden las Jefaturas de Estado y de gobierno; es electo por el pueblo y nombra libremente a los *secretarios del despacho*.

Ahora bien siendo el Presidente titular de uno de los tres poderes federales, y acorde a lo explicado en el inciso 1.4.2 de este capítulo, posee una serie de facultades en relación al Distrito Federal, mismas que referiremos en seguida.

Facultades a nivel constitucional; bajo la reforma política del 25 de octubre de 1993.

“Artículo 3º.- fracción 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 de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;”

“Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

.....

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasaran desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.”

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

.....

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

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

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

.....

XIV.- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;”

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

.....

II. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

a) Nombrar al Jefe del Distrito Federal en los términos que dispone esta Constitución;

b) Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso, que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia;

c) El mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. El Ejecutivo Federal podrá delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública;

d) 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 del Distrito Federal, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley;

e) Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y

f) Las demás atribuciones que le señalen esta Constitución, el Estatuto y las leyes.

III ....

....

b) tercer párrafo.

La Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo periodo de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de los integrantes de su Comisión de Gobierno, del Presidente de la República o del Jefe del Distrito Federal.

.....

IV. La Asamblea del Distrito Federal tiene facultades para:

a) Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola publicación;

.....

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

Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes se remitirán para su promulgación al Presidente de la República, quien podrá hacer observaciones y devolverlos en un lapso de diez días hábiles, a no ser que transcurrido dicho término, la Asamblea hubiese cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso, la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido nuevamente por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los representantes presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación.

El Jefe del Distrito Federal refrendará los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes.

VI. El Jefe del Distrito Federal, será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables, con arreglo a las siguientes bases:

a) El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El Nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal;

b) El Jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, y hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el periodo constitucional del Presidente de la República;

c) En caso de falta temporal de Jefe del Distrito Federal o durante el periodo de ratificación del nombramiento de Jefe del Distrito Federal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, o con motivo de su remoción, el Presidente de la República procederá a nombrar, ajustándose a lo dispuesto en el inciso a) de esta fracción, un sustituto que concluirá el periodo respectivo;

d) En caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no estuviera en periodo de sesiones, el Presidente de la República presentará a ratificación el nombramiento de Jefe del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes, la que en el siguiente periodo ordinario, lo someterá al pleno de la Asamblea para su aprobación definitiva;”

En relación a la reforma en estudio, se publicaron once artículos transitorios de los cuales atentos al tema que estamos tratando en el presente apartado destacaremos el primero, quinto y octavo, que a la letra dicen:

“PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor treinta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo dispuesto en los siguientes transitorios.”

“SEGUNDO. El primer nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal, en los términos de este Decreto se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el periodo constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000. En tanto dicho Jefe asume su encargo, el gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo del Presidente de la República de acuerdo con la base 1a. de la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigente al momento de entrar en vigor el presente Decreto. El Ejecutivo Federal mantendrá la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal y continuará ejerciendo para el Distrito Federal, en lo conducente, las facultades establecidas en la fracción I del artículo 89 de esta Constitución.”

“OCTAVO. Las iniciativas de leyes de ingresos, y de decretos de presupuesto de egresos del Distrito Federal para los ejercicios 1995, 1996 y 1997, así como las cuentas públicas de 1995 y 1996 serán enviados a la Asamblea de Representantes por el Presidente de la República. La cuenta pública correspondiente a 1994 será revisada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.”

Facultades del Presidente de la República, en relación con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado el 26 de julio de 1994.

En virtud de que muchas facultades del titular del Ejecutivo Federal en aplicación para el Distrito Federal se señalan de manera general en las ya enunciadas textualmente por la Constitución, señalaremos de manera también general las contempladas en el Estatuto de Gobierno, sin embargo, en el caso de que no se hubiesen transcrito de la Constitución, las referiremos también textualmente:

Conforme al artículo 10, el nombramiento y remoción que del Procurador General de Justicia hacía el Jefe del Distrito Federal, debían ser aprobados por el Presidente de la República.

Atentos al artículo 17, fracción V, el Presidente de la República con el Jefe del Distrito Federal *expedían los reglamentos relacionados con el D. F.*

“Artículo 28.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República o la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, harán del conocimiento del la Cámara de Senadores o en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presunta existencia de causas graves que afecten las relaciones de los primeros con el Jefe del Distrito Federal o el orden público en el mismo, para efectos de la remoción a que se refiere el artículo anterior.”

“Artículo 32.- Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. Nombrar al Jefe del Distrito Federal en los términos que disponen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto;
- II Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso, que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- III. Acordar con el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, e instruirlo sobre la adopción de políticas en materia de seguridad pública;
- IV. Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en las materias competencia de éste relativas al gobierno del Distrito Federal;
- V. Enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios par el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;
- VI. Informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de los recursos a que se refiere la fracción anterior, al rendir la Cuenta Pública;

VII. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos relativos al Gobierno del Distrito Federal que sean expedidos por el Congreso de la Unión;

VIII. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

IX. Formular observaciones a las leyes y decretos expedidos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y promulgarlas, de acuerdo con las previsiones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

X. Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que convoque a sesiones extraordinarias; y

XI. Ejercer las demás atribuciones que le señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y las leyes.”

“Artículo 33.- El Presidente de la República podrá determinar medidas de apoyo al Jefe 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.”

“Artículo 34.- Corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, pudiendo disponer que el mismo quede bajo las órdenes del Jefe del Distrito Federal. Asimismo, podrá delegar en este último las funciones de dirección en materia de seguridad pública.”

“Artículo 35.- El Presidente de la República será informado permanentemente por el Jefe del Distrito Federal respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la Ciudad, sin perjuicio de que disponga que también lo haga directamente el servidor público que la tenga a su cargo.”

Conforme al artículo 40, el Presidente de la República recibiría por parte del Presidente y de un Secretario de la Asamblea de Representantes, la comunicación de aquellas leyes y decretos que expidiera tal órgano legislativo.

En base al artículo 42, fracción I, tanto el Presidente de la República como el Jefe del Distrito Federal, recibirían de la Asamblea de Representantes su ley orgánica para su sola publicación, lo cual implica que no podrá ser vetada.

Atentos al artículo 42, fracción XIV, el Presidente de la República enviaría a la Asamblea de Representantes para su conocimiento, la renuncia y licencias del Jefe del Distrito Federal.

Con fundamento en el artículo 46, fracción II, el Presidente de la República tenía el derecho de iniciar leyes o decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Según el artículo 48, los proyectos de leyes o decretos expedidos por la Asamblea de Representantes se promulgaban por el Presidente de la República, quien podría también hacer observaciones o ejercitar su derecho de veto.

En base al artículo 51, fracción II, el Presidente de la República estaba facultado para que, en caso de recesos de la Asamblea de Representantes, solicitara a la Comisión de Gobierno de la propia Asamblea un periodo de sesiones extraordinarias.

Atentos a los artículos 53 y 55, el Presidente de la República recibiría por parte de la Asamblea de Representantes, las comunicaciones en que no ratificaran el primer o segundo nombramiento propuesto para ocupar el cargo de Jefe del Distrito Federal.

En virtud del artículo 57, el titular del Ejecutivo Federal recibiría la comunicación del nombramiento que hiciera directamente el Senado de la República del Jefe del Distrito Federal.

“Artículo 62.- En caso de falta temporal que exceda de treinta días, de falta absoluta o de remoción del Jefe del Distrito Federal, quedará

encargado del despacho el Secretario de Gobierno en funciones y el Presidente de la República procederá a nombrar, conforme a lo dispuesto en este Estatuto, un sustituto que concluirá el periodo respectivo.”

Por disposición del artículo 67, fracción V, el Presidente de la República encontraba su facultad de aprobar el nombramiento o remoción que sobre el Procurador General de Justicia del Distrito Federal hiciera el Jefe del Distrito Federal.

En base al artículo 67, fracción XI, el Titular del Ejecutivo recibía la consideración que hacía el Jefe del Distrito Federal, sobre la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública.

Atentos al artículo 67 fracción XII, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos recibía el informe que daba el Jefe del Distrito Federal, sobre el ejercicio de los recursos correspondiente a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público.

Con fundamento en el artículo 67 fracción XVII, el Presidente de la República podía delegar en el Jefe del D. F., las funciones de dirección en materia de seguridad pública.

Del artículo 92 se desprende que la facultad reglamentaria respecto al Distrito Federal entre otros la tiene el Presidente de la República.

Por virtud del artículo 98, el Titular del Ejecutivo Federal podía presentar iniciativas para la creación y conformación de organismos descentralizados, los cuales serán entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En base a los artículos transitorios publicados con motivo de la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Presidente de la República tenía las siguientes atribuciones y obligaciones:

“Segundo.- El Titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá el mecanismo necesario para que bienes y recursos de la administración pública federal a cargo del Departamento del Distrito Federal y los propios de éste, sean incorporados al patrimonio del Distrito Federal una vez que haya sido nombrado el Jefe del Distrito Federal para el periodo que inicia el dos de diciembre de 1997.”

“Tercero.- En tanto es nombrado el primer Jefe del Distrito Federal, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos proveerá en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal asimismo podrá dictar reglamentos gubernativos para el Distrito Federal.”

“Cuarto.- Hasta en tanto se nombra el Jefe del Distrito Federal, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, nombrado por el Presidente de la República en los términos del artículo quinto transitorio del decreto por el que se modifican diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de octubre de 1993, tendrá las siguiente facultades:

I. Refrendar los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

II. Presentar al Presidente de la República las cuentas públicas de los años 1995 y 1996 para su envío a la Asamblea de Representantes, para los efectos previstos en el presente Estatuto.

III ...

IV. Presentar al Presidente de la República, el informe que sobre el ejercicio de los recursos provenientes de deuda pública hubiese realizado, para los efectos del artículo 73, fracción VIII, de la Constitución, en relación con lo dispuesto por este Estatuto.”

Quinto.- “El Presidente de la República enviará el 20 de diciembre de 1994 a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal para el año siguiente.

En 1995 y 1996 enviará las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos para el año siguiente respectivamente, a más tardar el día 30 de noviembre de cada año.

En 1997, el primer Jefe del Distrito Federal enviará a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal a más tardar el día 30 de noviembre la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos para el año siguiente.”

Sexto.- “El servidor público que designe el Presidente de la República a propuesta del Jefe del Departamento del Distrito Federal, comparecerá ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a más tardar los días 20 de diciembre de 1994 y 30 de noviembre de 1995 y de 1996, para explicar las iniciativas de ley de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos del Distrito Federal para los años 1995, 1996 y 1997, respectivamente.”

Noveno.- “El Jefe del Departamento del Distrito Federal, en 1994, nombrará previo acuerdo del Presidente de la República a los Delegados del Departamento del Distrito Federal, y se sujetarán a la ratificación de la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal, conforme al procedimiento vigente para la ratificación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.”

Décimo Tercero.- “Los proyectos de presupuesto de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal para los años de 1995, 1996 y 1997, se enviarán al Presidente de la República para su incorporación al proyecto de presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal.”

#### **1.4.2.3 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.**

En términos del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

A dicho Poder Judicial, conjuntamente con los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, le corresponde el Gobierno del Distrito Federal, en los términos del artículo 122 constitucional, y atentos a las reflexiones que hicieramos en el apartado 1.4.2 de este capítulo.

De los tribunales que integran el Poder Judicial Federal, por su posición en la estructura de éste, la Suprema Corte de Justicia, se constituye como máxima instancia y, a la vez es el órgano límite del orden jurídico nacional, en tanto sus decisiones no pueden ser sometidas a ningún medio de control de regularidad. Se encuentra integrada por once miembros.

En seguida señalaremos las facultades que constitucionalmente posee la Suprema Corte en relación al Distrito Federal, a la fecha, transcribiendo tan sólo el artículo 105, conforme se encontraba al 25 de octubre de 1993, toda vez que fuera de éste, no a habido mayor cambio.

“Artículo 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la

Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.”

A continuación señalaremos el estado que guarda actualmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación a nivel constitucional, en torno al Distrito Federal.

“Artículo 105, La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos 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; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

...

e) Un Estado y el Distrito Federal;

f. El Distrito Federal y un municipio;

...

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

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 las 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 de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y

.....

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.”

“Artículo 106. Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.”

“Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

.....

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ellas conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos, directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedido 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 del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.”

Por lo que hace a las facultades de la Suprema Corte, referidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su momento se previeron así:

“Artículo 28.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República o la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, harán del conocimiento de la Cámara de Senadores o en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presunta existencia de causas graves que afecten las relaciones de los primeros con el Jefe del Distrito Federal o el orden público en el mismo, para efectos de la remoción a que se refiere el artículo anterior.”

“Artículo 29.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre uno o más Estados y el Distrito Federal y entre órganos locales de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos, en términos de este Estatuto y de la ley respectiva.”

“Artículo 30.- Las controversias que se susciten entre órganos locales de gobierno del Distrito Federal, se plantearán respecto de actos que uno de los órganos locales impute a otro u otros y que a su juicio invadan la esfera de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para el órgano quejoso.”

“Artículo 31. Para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, será necesario que:

- I. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, lo acuerde por las dos terceras partes de sus miembros presentes en la sesión respectiva;
- II. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, lo acuerde por las dos terceras partes de los magistrados que conforman el Pleno; o
- III. El Jefe del Distrito Federal, así lo determine por declaratoria fundada y motivada.”

La Ley de Amparo en el primer párrafo del artículo 192 señala que la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

La Ley Federal de Responsabilidades para los Servidores Públicos, que entre otras, se aplica a los funcionarios del Distrito Federal, fundamenta en su artículo 51 primer párrafo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas

del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo, en los términos de las correspondientes leyes orgánicas del Poder Judicial.

En cuanto a las disposiciones legislativas que norman de manera primaria el actuar adjetivo y sustantivo de la Suprema Corte de Justicia, está la propia Constitución Federal que, en sus artículos 41, 55, 76, 89, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 105, 106, 107, 110, 111, 122, 123 y 127 entre otros, señalan atribuciones, funciones, obligaciones, etcétera, de nuestro máximo órgano jurisdiccional o de sus miembros; por otro lado está la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Amparo (Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución) así como el Reglamento Interno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo que hace a los otros órganos jurisdiccionales federales, pasaremos a señalar sus facultades respecto al Distrito Federal y cuya aplicación se basa en la Constitución Federal, teniendo implícita también a la Suprema Corte en virtud de encontrarnos con el calificativo del “Poder Judicial”:

“Artículo 94, 7o. párrafo, La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales (dentro de los cuales están las del D. F.) y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.”

Con anterioridad transcribimos el primer párrafo del artículo 192 de la Ley de Amparo que tiene relación con el 7o. párrafo del artículo 94 constitucional, sin embargo el artículo 193 de la misma Ley de Amparo también consideramos oportuno citarlo en su primer párrafo: “La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los Tribunales Unitarios, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares Judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales.”

“Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;

I-B De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes....;

....

IV. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

V. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro,...

“Artículo 106 Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.”

#### **1.4.3 ORGANOS DE GOBIERNO LOCALES, BAJO LA REFORMA DE OCTUBRE DE 1993.**

Ya en el apartado 1.4.2 de este capítulo, precisamos que en base al artículo 122 constitucional, bajo la reforma de 1993, el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo exclusivamente de los Poderes de la Unión, mismos que analizamos en sus facultades sobre el Distrito Federal.

Siguiendo con el artículo 122 constitucional, tenemos que dichos Poderes Federales ejercerían el gobierno del Distrito Federal por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal respectivos y democráticos que eran:

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

Con motivo de la reforma política al Distrito Federal de octubre de 1993, a dichos órganos de gobierno local, se les atribuyeron una serie de facultades novedosas y trascendentes, que los vinieron a colocar en un nivel superior al que antaño se encontraban.

Independientemente que la reforma referida habremos de analizarla en específico en el capítulo III y IV de esta investigación, en los subsecuentes incisos de este capítulo procederemos a señalar las diversas facultades de los órganos de gobierno locales del Distrito Federal, acorde a dicha forma.

#### **1.4.3.1 ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.**

Atentos al artículo 122 constitucional, fracción I, inciso b), producto de la reforma de octubre de 1993, la Asamblea de Representantes, se contempló como uno de los tres órganos de gobierno del Distrito Federal.

Sobre este órgano habremos de referirnos en este apartado, para tratar lo relativo a sus antecedentes inmediatos, su integración, sus periodos de sesiones, y finalizar con sus facultades.

##### **A. Antecedentes.**

La propuesta más remota que se ha registrado, según comenta la autora Gabriela Carrera<sup>31</sup>, fue hecha el 9 de noviembre de 1965, por Jorge Avila Blancas

---

<sup>31</sup> "Antecedentes Legislativos de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal", DE FRENTE AL CONGRESO, México, Año II, Vol. II, núm. 5, marzo-abril, 1993, pp. 13 y sig.

del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional quien sostenía la tesis de crear un consejo de gobierno para el Distrito Federal de elección popular y con facultades reglamentarias y gubernativas.

Esta idea es retomada veintiún años después por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, quien convocó a participar en audiencias públicas de consulta sobre la renovación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

Es en el DOF, correspondiente al 10 de agosto de 1987, donde se publicó el Decreto por el cual y a través de la fracción VI, base tercera, del artículo 73 constitucional, se creó la Asamblea de Representantes como un nuevo órgano de representación ciudadana, con la cual los ciudadanos del Distrito Federal tendrían acceso a la toma de decisiones sobre ciertos aspectos de la vida de la ciudad de México; con facultades para dictar bandos, ordenanzas, así como reglamentos de policía y buen gobierno; siendo el objeto de éstos, el de atender las necesidades que se manifestaran entre los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios; aprobar nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal Contenciosos Administrativo, así como facultad de iniciativa de ley o decretos ante el Congreso de la Unión pero exclusivamente en materia relativa al Distrito Federal.

Cabe comentar que es a través de Decreto presidencial, que se destina el inmueble conocido como antigua Cámara de Diputados para que en el mismo se pueda establecer el recinto de la H. Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Con la creación de la Asamblea de Representantes, se vino a contrarrestar el cúmulo de críticas doctrinarias al considerar a los habitantes del Distrito Federal como ciudadanos de segunda clase, por carecer de un ordenamiento político electoral propio. Así se actualiza para los defeños el reconocimiento de sus derechos políticos y, como consecuencia, la eficacia plena del sufragio en su doble sentido, tanto del derecho de elegir (voto activo) como ser sujeto de elección (voto pasivo).

Lo anterior reactivó el espíritu de colaboración y participación política en el Distrito Federal, lo cual en toda urbe metropolitana resulta de vital

importancia, al imbuir en el ánimo del ciudadano el interés por participar y resolver los asuntos que afectan directamente a su comunidad al momento de decidir la alternativa política que a su juicio considere la mejor.<sup>32</sup>

Sin embargo, por las facultades que caracterizaron a dicha Asamblea era de considerarse un órgano administrativo de gobierno del Distrito Federal; ya que su actividad legislativa era incompleta, era un órgano de tipo regidor o de ayuntamiento municipal con toda característica administrativa, por ende sus efectos eran administrativos-legislativos, pues conservaban la facultad reglamentaria en cuanto a los actos del ejecutivo del Distrito Federal.

Si bien es cierto que la Asamblea nació con facultades limitadas, que jerárquicamente la ubicaban muy por debajo de los congresos locales, también lo es que constituyó un primer paso para la futura reforma de 1993.

Efectivamente, es a raíz de la reforma política de octubre de 1993, que a la Asamblea se le faculta para expedir leyes, autorizar los presupuestos e imponer las contribuciones que requieran el gasto del Distrito Federal y diversos aspectos más que analizaremos en este apartado. Subrayando desde este momento que la facultad reglamentaria que en sus I y II legislaturas poseía, ahora se le han eliminado.

## **B. Integración.**

De acuerdo al artículo 122 constitucional, fracción III, se previó que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se integrara por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Pudiendo sólo participar en la elección los partidos políticos con registro nacional.

Los representantes a la Asamblea serían electos cada tres años y por cada propietario se elegiría un suplente. Debiendo reunir los mismos requisitos que la Constitución establece para los diputados federales.

---

<sup>32</sup> Rodríguez Amador; op. cit., p. 38.

La elección de los representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de lista en una sola circunscripción plurinominal, se sujetaría a las siguientes bases y a lo que en particular dispusiera la ley:

“a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distrito uninominales del Distrito Federal;

b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional; y

c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto en los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para su asignación. Además, al hacer ésta, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación, se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más de sesenta y tres por ciento del total de representantes electos mediante ambos principios; y

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

En lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de esta Constitución.”

Siguiendo con la integración de la Asamblea, el artículo 38 del Estatuto de Gobierno, determinó que ésta contaría con una mesa directiva conformada por un Presidente así como por los Vicepresidentes y Secretarios que disponga su ley orgánica. Así mismo, dispondría de las comisiones y unidades administrativas que fueren necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y que determinara su presupuesto.

Como un órgano interno de la Asamblea, se previó a la Comisión de Gobierno, estando regulada entonces en el artículo 122, décimo segundo párrafo, de la fracción III, y en el inciso d)) de la fracción VI. Así también en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en sus artículos 50 y 51.

La integración de la Comisión de Gobierno se determinó, que sería de manera plural y conforme a los términos que señalara la ley orgánica de la Asamblea.

Sus integrantes serían electos por el voto mayoritario del pleno de la Asamblea.

Debiéndose presidir por quienes designaren los miembros de la propia Comisión, y se elegiría e instalaría durante el primer periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio.

Atentos al artículo 51 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Comisión de Gobierno además de las atribuciones que le confería la ley orgánica de la propia Asamblea, tendría las siguientes:

I. Ratificar, en su caso, el nombramiento del Jefe del Distrito Federal dentro de los cinco días siguientes a aquél en que lo reciba y someterlo al Pleno de la Asamblea, en el siguiente periodo ordinario de sesiones, para su aprobación definitiva;

II. Acordar a petición del Presidente de la República o del Jefe del Distrito Federal o por excitativa de la mitad más uno de los Representantes que la integran, la convocatoria a sesiones extraordinarias de la Asamblea de

Representantes. La convocatoria precisará por escrito, el asunto o asuntos que deba resolver el Pleno de la Asamblea y las razones que la justifiquen;

III. Recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a la Asamblea y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Asamblea a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones; y

IV. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los miembros de la Asamblea de Representantes.”

Aunado a lo anterior, son otros artículos del Estatuto que señalaban otras funciones de la Comisión de Gobierno y que de manera general habrán de quedar precisados en el presente apartado, siendo estos, el 32, fracción X; 42, fracción XVII; 43 y el 67 fracciones VIII y X.

Cómo un órgano más de la Asamblea de Representantes, encontrábamos la Contaduría Mayor de Hacienda, de la cual a continuación precisaremos algunos pormenores tomando en cuenta su naturaleza jurídica como órgano contable y fiscal paralelamente con que cuenta la entidad federativa del Distrito Federal.

Comenzaría a actuar como tal en la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal a partir del año de 1995.

Conforme al artículo séptimo transitorio del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado el 26 de julio de 1994, todo el personal, recursos materiales, financieros, mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos y en general, el equipo que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión haya utilizado para la atención de los asuntos a su cargo relativos al Distrito Federal, pasarían a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Respecto de la situación laboral de los trabajadores es el propio artículo séptimo, el que determina que los derechos laborales del personal que en virtud de lo anterior pasaran al órgano mencionado, se respetarían conforme a la ley.

Según el artículo 42, fracción IX del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea del Distrito Federal, tenía facultad para legislar en el ámbito local, lo relativo a la regulación de su Contaduría Mayor. Esto es, expediría la ley orgánica de tal órgano fiscal, así como sus funciones, atribuciones, facultades y obligaciones.

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal procedería a la revisión de la cuenta pública del Distrito Federal.

La vigilancia del cumplimiento funcional de dicha comisión estaría a cargo de una comisión de la propia Asamblea, la cual sería nombrada conforme a la ley orgánica que de este cuerpo legislativo dictara la propia Asamblea.

### **C. Periodo de Sesiones.**

La Asamblea legislativa sesionaría en periodos ordinarios y periodos extraordinarios.

Se señaló en el artículo 122 constitucional, fracción III, párrafo 12, que la Asamblea se reuniría a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podría prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo periodo de sesiones ordinarias se iniciaría a partir del 15 de marzo de cada año y podría prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año.

El fundamento de estos periodos ordinarios a nivel de Estatuto de Gobierno se refiere en el artículo 39.

En cuanto a las sesiones extraordinarias, éstas se celebrarían durante los recesos de los periodos ordinarios de la Asamblea, para atender los asuntos urgentes para los cuales fuere convenida a petición de la mayoría de los integrantes de su Comisión de Gobierno, el Presidente de la República o del Jefe del Distrito Federal.

La solicitud para convocar a sesiones extraordinarias, debía ser por escrito y señalar el asunto o asuntos que deba resolver el pleno de la Asamblea y las razones que la justifique.

Los artículos 42, fracción X; 48; 55, fracción I y III; 67, fracción XIV y XV, 107, así como los transitorios 8 y 12 del Estatuto de Gobierno, referían algunas de las actividades que llevaba la Asamblea en sesiones ordinarias.

#### **D. Facultades.**

Conforme a la naturaleza jurídica de la Asamblea de Representantes, ésta poseía las siguientes facultades.<sup>33</sup>

#### **I. Facultades propiamente legislativas.**

Artículo-122, fracción IV incisos a), b) primer y tercer párrafo; d), e) y g).

“IV.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

a) Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos;

....

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su

---

<sup>33</sup> Para referir las facultades de la Asamblea Legislativa, seguiremos el criterio de clasificación que hace el Dr. Juan José Ríos Estavillo, en su tesis que para obtener el grado en doctor en Derecho presentó. “Análisis Jurídico de la Reforma Política al Distrito Federal”, UNAM, México, 1995.

fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

.....

d) Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal;

e) Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares;

.....

g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito;

estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3o. de esta Constitución;”

En cuanto las funciones legislativas de la Asamblea de Representantes señaladas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tenemos:

Conforme al artículo 2º., expediría la ley que señalara las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico.

En base al artículo 3o. segundo párrafo, 12 fracción II, y 87, entre otros, emitiría la ley que regulara la administración pública del Distrito Federal.

Atentos al artículo 10, expediría la ley que regulara la actuación y atribución del Ministerio Público del Distrito Federal en cuanto la incumbencia de éste para perseguir los delitos y ser el representante de los intereses de la sociedad.

Desprendida del artículo 42, fracción I, elaborar la ley orgánica que regulara su estructura y funcionamiento internos.

En base al artículo 42, fracción II, examinaría, discutiría y aprobaría anualmente la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio debiesen decretarse para cubrirlos.

Al aprobar el presupuesto de egresos no podría dejar de señalar la retribución que correspondiera a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omitiere fijar dicha remuneración, se entendería por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.

En virtud del artículo 42, fracción III, formularía su proyecto de presupuesto que enviaría oportunamente al Jefe del Distrito Federal para que éste ordenase su incorporación en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal.

Del artículo 42, fracción VI, emanaba su facultad para expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal.

En el artículo 42, fracción VII, se preveía el poder expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo.

Conforme al artículo 42, fracción IX, podía legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos de este Estatuto de Gobierno, en las mismas materias señaladas en el inciso g) de la fracción IV del artículo 122 constitucional, las cuales fueron transcritas anteriormente.

En el artículo 43, se señalaba que para la revisión de la cuenta pública, la Asamblea disponía de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regiría por su propia ley orgánica. (En consecuencia la Asamblea tendría que expedir tal ley). La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estaría a cargo de la comisión respectiva que señalara la ley orgánica de la Asamblea de Representantes.

Acorde al artículo 44, las leyes y decretos que expidiera la Asamblea del Distrito Federal se sujetarían a lo dispuesto en las leyes generales que dictare el Congreso de la Unión en las materias de función social educativa, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico y las demás en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determinare materias concurrentes.

En el artículo 45, se especificaba que las leyes y decretos que expidiera la Asamblea de Representantes del Distrito Federal otorgaría atribuciones y funciones sólo a los órganos locales de gobierno del Distrito Federal.

Conforme al artículo 46, la facultad de iniciativa de ley o decreto ante la Asamblea competaría:

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

a).- A los representantes a la propia Asamblea del Distrito Federal; b).- Al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y, c).- Al Jefe del Distrito Federal.

Del artículo 47, emanaba la facultad de expedir leyes que regularan la organización y funciones de la administración pública del Distrito Federal.

En cuanto al veto presidencial y dentro del procedimiento legislativo, tenemos el artículo 48 que señalaba:

“Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se remitirán para su promulgación al Presidente de la República, quien podrá hacer observaciones y devolver los proyectos dentro de diez días hábiles con esas observaciones, a no ser que, corriendo este término, hubiese la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones; en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido de nuevo por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los Representantes presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación.”

En el artículo 73, fracción I, y III, se señalaba que la participación del Distrito Federal en la coordinación metropolitana en la aportación de recursos materiales, humanos y financieros, estaba sujeta en su realización hasta por los montos autorizados por la propia Asamblea del Distrito Federal en el presupuesto de egresos del ejercicio correspondiente.

Por lo que hace a los compromisos que el gobierno del Distrito Federal adquiriera así como las reglas a que se sujetaba su participación en tal coordinación metropolitana, se debían ajustar a lo dispuesto por las leyes que expidiera la Asamblea, las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión tratándose de materias concurrentes y en general a lo dispuesto por la legislación local aplicable a la materia de que se trate.

Según el artículo 94 el Distrito Federal manejaría, con sujeción a las disposiciones legales aplicables, su hacienda pública, misma que se compondría de las contribuciones que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal estableciera, mediante ley, a su favor, así como de los rendimientos de los bienes que le pertenecieran y en general de cualquier otro ingreso que en derecho le correspondiera.

El artículo 96 prescribía, que los bienes inmuebles de dominio público de la Federación ubicados en el territorio del Distrito Federal, estarían única y exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales. Sin embargo, respecto a dichos inmuebles, se deberían acatar, en lo conducente las disposiciones que en materia de desarrollo urbano del Distrito Federal contuvieran las leyes que expidiera la Asamblea del Distrito Federal, los reglamentos correspondientes y las disposiciones administrativas que con base en ellas dictase la autoridad competente, salvo que estos se destinaren al uso común, a la prestación de un servicio público, o se relacionen con materias estratégicas o de seguridad nacional.

Por disposición del artículo 98, por medio de ley que ameritare la Asamblea, y a iniciativa que presentare el Presidente de la República o el propio Jefe del Distrito Federal, se podían crear organismos descentralizados los cuales serían entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Así mismo por medio de ley que emitiera la Asamblea se podrían fusionar, extinguir o liquidar tales organismos descentralizados.

En base al artículo 114, entre otros, la Asamblea, expediría la Ley de Participación Ciudadana.

De acuerdo al artículo 118, tratándose de las leyes que expidiera la Asamblea en materias de: Planeación del desarrollo; reservas territoriales, uso de suelo y vivienda; preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico; infraestructura y servicios de salud; infraestructura y servicio social educativo; transporte público y agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, en ellas se debían establecer los sistemas de dirección, coordinación, y en su caso de

desconcentración o descentralización, que permitieran aproximar la actuación de la administración pública a los habitantes de la Ciudad.

Por lo que hace a los artículos transitorios publicados con motivo del Estatuto de Gobierno, el quinto relativo a las facultades legislativas de la Asamblea, señala la recepción a hacerse del Presidente de la República, el 20 de diciembre de 1994, de la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal que se aplicó para el año de 1995.

En cuanto a las iniciativas de ingresos y proyectos de presupuesto de egresos para los años de 1996 y 1997, a más tardar se recibirían los días 30 de noviembre de 1995 y 1996 respectivamente. Tales iniciativas las enviaría el Presidente de la República.

Por lo que respecta a la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos para el año de 1998, serían remitidos en 1997 por el primer Jefe del Distrito Federal, el cual los enviaría a la Asamblea a más tardar el día 30 de noviembre.

## **II. Facultades administrativas y de gestión.**

Atentos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Asamblea de Representantes tenía las siguientes funciones administrativas y de gestión:

El artículo 73 fracción VIII, en su última parte, señalaba la facultad de la Asamblea de recibir por parte del Jefe del Distrito Federal el informe sobre el ejercicio de la cuenta pública del Distrito Federal.

El artículo 122 párrafo doce de la fracción III establecía:

“La Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo periodo de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año. Durante sus recesos, la

Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de los integrantes de su Comisión de Gobierno, del Presidente de la República o del Jefe del Distrito Federal.”

El artículo 122, fracción IV, inciso b), segundo párrafo, señalaba:

“la Asamblea de Representantes, formulará su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.”

El mismo artículo, pero en el inciso c), establecía:

“Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del Gobierno del Distrito Federal. En caso de que de la revisión que efectúe la Asamblea de Representantes, se manifestaran desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia.

La cuenta pública del año anterior, deberá ser enviada a la Asamblea de Representantes dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del Jefe del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea de Representantes.”

Artículo 122, fracción IV, inciso f); “Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;”

discutiera una ley o se estudiara un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

El artículo 42, fracción XII, señalaba que debería analizar los informes trimestrales que le enviara el Jefe del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dicho análisis, se considerarían para la revisión de la cuenta pública que realizara la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea.

El artículo 42, fracción XIII, establecía que debería aprobar, en su caso, las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo.

El artículo 42, fracción XIV, le permitía conocer de la renuncia y aprobar las licencias del Jefe del Distrito Federal, que le fueren enviadas por el Presidente de la República.

El Artículo 42, fracción XVI, le facultaba a ratificar, en su caso, los nombramientos que hiciera el Jefe del Distrito Federal de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal y de los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal que determinara el Estatuto.

De acuerdo al artículo 42, fracción XVII, podría comunicarse con los otros órganos de gobierno, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como con cualquier otra dependencia o entidad, por conducto de su Mesa Directiva, la Comisión de Gobierno o sus órganos internos de gobierno, según el caso, de conformidad con lo que dispusieran las leyes correspondientes.

Conforme al artículo 42, fracción XVIII, podría otorgar reconocimientos a quienes hubieren prestado servicios eminentes a la Ciudad, a la Nación o a la humanidad.

Según el artículo 49, las leyes y decretos que expidiera la Asamblea para su debida aplicación y observancia serían publicados en la Gaceta Oficial del

Distrito Federal. Para su mayor difusión también se publicarían en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo 67, fracción XIV, señalaba que era facultad y obligación de la Asamblea recibir por escrito el informe anual sobre el estado que guardara la administración pública del Distrito Federal; informe que se recibiría a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones.

Sobre el aspecto anterior, en el artículo Octavo transitorio del Estatuto de Gobierno se señaló que:

“en 1995, 1996 y 1997, comparecerá el Jefe del Departamento del Distrito Federal a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para presentar un informe por escrito, sobre el estado que guarda la administración pública del Distrito Federal.”

De acuerdo al artículo 67, fracción XIX, también era facultad y obligación de la Asamblea recibir por parte del Jefe del Distrito Federal, el informe por escrito y por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración, cuando la misma Asamblea lo solicitara.

El artículo 68, señalaba que:

“El secretario encargado de las finanzas del Distrito Federal comparecerá ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para explicar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el año siguiente.”

En relación al aspecto anterior, existía la excepción que determinaba el artículo Sexto transitorio del Estatuto de Gobierno:

“El servidor público que designe el Presidente de la República a propuesta del Jefe del Departamento del Distrito Federal, comparecerá ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a más tardar los días 20 de diciembre de 1994 y 30 de noviembre de 1995 y de 1996, para explicar

las iniciativas de Ley de Ingresos y los proyectos de presupuestos de egresos del Distrito Federal para los años 1995, 1996 y 1997, respectivamente.”

El artículo 78 establecía que:

“La Asamblea de Representantes del Distrito Federal resolverá en un plazo de 15 días, por el voto de la mayoría de sus miembros presentes respecto de los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haya realizado el Jefe del Distrito Federal. Si nada se resolviese dentro de ese plazo se tendrán por aprobados los nombramientos y el o los designados entrarán a desempeñar sus funciones.

Si la Asamblea de Representantes desecha el nombramiento, el Jefe del Distrito Federal someterá nuevo nombramiento en los términos de la fracción VI del artículo 67 de este Estatuto.”

Así mismo el artículo 79 contemplaba que: “En caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante el Jefe del Distrito Federal hará un tercero que surtirá sus efectos desde luego como provisional y que será sometido a la aprobación de la Asamblea.

Dentro de los quince días a que se refiere el artículo anterior, la Asamblea deberá aprobar o no el nombramiento y si nada resuelve, el magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo, haciendo el Jefe del Distrito Federal la declaración correspondiente. Si la Asamblea desecha el nombramiento, cesará en sus funciones el magistrado provisional y el Jefe del Distrito Federal le someterá un nuevo nombramiento.”

El artículo 106, señalaba en relación a las delegaciones del Distrito Federal, que la Asamblea intervendría en la ratificación de los delegados nombrados por el Jefe del Distrito Federal. Tal ratificación se haría con el voto de la mayoría de sus miembros presentes en la sesión.

De acuerdo al artículo 107, en cuanto a la ratificación del nombramiento de los delegados, la Asamblea debería hacerla dentro del término de diez días naturales a partir de su recepción. En caso de que no ratificara un nombramiento, el Jefe del Distrito Federal haría uno nuevo; pero si no es posible por conclusión del periodo de sesiones, la designación tendría el carácter de provisional en tanto se analizara y aprobara en su caso, en el siguiente periodo ordinario de sesiones. La Ley Orgánica regularía el procedimiento interno a que se sujetara la ratificación.

En relación a lo anterior existían excepciones marcadas por los transitorios del Estatuto de Gobierno, en este caso fue el IX el cual fundamentaba que el Jefe del Departamento del Distrito Federal, en 1994, nombraría previo acuerdo del Presidente de la República a los delegados del Departamento del Distrito Federal, y se sujetarían a la ratificación de la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal, conforme al procedimiento vigente para la ratificación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

De lo anterior se puede deducir que a partir de 1995 hasta noviembre de 1997, el nombramiento de los delegados sería hecho exclusivamente por el Jefe del Departamento del Distrito Federal con ratificación de la Asamblea sin intervención o acuerdo del Presidente de la República.

El artículo 109 señalaba que:

“Para efectos de establecer, modificar o reordenar la división territorial del Distrito Federal, se constituirá un comité de trabajo, integrado por servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal y por una Comisión de representantes a la Asamblea del Distrito Federal, electos por su Pleno, en el número que determine la ley.

El comité realizará los trabajos necesarios, con los apoyos técnicos que requiera, con cargo a la administración pública del Distrito Federal.”

El artículo 110 señalaba los elementos que debían observar, independientemente de los internamente acordados, los miembros del comité y la Asamblea para efectos de determinar la variación territorial en el Distrito Federal.

De acuerdo al artículo 119, primera parte: “El Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal será formulado por el Jefe del Distrito Federal y sometido a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal...”

En base al artículo Décimo Tercero Transitorio, el proyecto de presupuesto de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para los años de 1995, 1996 y 1997, se enviarán al Presidente de la República para su incorporación al proyecto de presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal.

### **III. Facultades de gobierno.**

Con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Asamblea de Representantes tenía las siguientes funciones:

“Artículo 122, fracción VI, incisos a), b), c), d), e) y g).- El Jefe del Distrito Federal, será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables, con arreglo a las siguientes bases:

a) El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal;

b) El Jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, y hasta el 2 de diciembre del

año en que concluya el periodo constitucional del Presidente de la República;

c) En caso de falta temporal del Jefe del Distrito Federal o durante el periodo de ratificación del nombramiento de Jefe del Distrito Federal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, o con motivo de su remoción, el Presidente de la República procederá a nombrar ajustándose a lo dispuesto en el inciso a) de esta fracción, un sustituto que concluirá el periodo respectivo;

d) En caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no estuviere en periodo de sesiones, el Presidente de la República presentará a ratificación el nombramiento de Jefe del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes, la que en el siguiente periodo ordinario, lo someterá al pleno de la Asamblea para su aprobación definitiva;

e) El Jefe del Distrito Federal, solicitará licencia para separarse de su encargo de representante popular previo a la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes, o en su caso, ante el Senado;

g) El Jefe del Distrito Federal ejecutará las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, expedirá los reglamentos gubernativos que correspondan al Distrito Federal. También ejecutará las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, cuando así lo determinen éstas.”

Por lo que hace a lo señalado por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tenemos:

El artículo 42, fracción XV, le facultaba a ratificar, en su caso, el nombramiento del Jefe del Distrito Federal que le sometiera el Presidente de la República, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto, así como tomar la protesta correspondiente.

El artículo 53 establecía que:

“El Presidente de la República someterá el nombramiento de Jefe del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para su ratificación, la que resolverá dentro de un plazo de cinco días contados a partir del día siguiente a aquel en que sea recibido dicho nombramiento. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente de la República formulará un segundo nombramiento que presentará a la Asamblea para su ratificación, la que resolverá dentro del mismo plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente a aquel en que sea recibido. En ambos casos, la ratificación requerirá el voto de la mayoría de los miembros presentes en la sesión respectiva. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará el nombramiento del Jefe del Distrito Federal en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de este Estatuto.”

Según el artículo 54:

“La comisión dictaminadora competente de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, previo a la ratificación, podrá citar al representante popular nombrado por el Presidente de la República para ocupar el cargo de Jefe del Distrito Federal, para responder a los cuestionamientos de sus miembros respecto al gobierno de la Ciudad.

La ley orgánica de la Asamblea regulará el procedimiento interno a que se sujetará la ratificación.”

El artículo 55 establecía que:

“En el caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no ratifique el segundo nombramiento del Jefe del Distrito Federal hecho por el Presidente de la República, aquélla inmediatamente lo hará del conocimiento tanto del Presidente de la República como de la Cámara de Senadores, a efecto de que esta última haga directamente el nombramiento dentro de los cinco días siguientes a aquel en que sea recibida la comunicación correspondiente.

Durante los recesos de la Cámara de Senadores, la comunicación se hará a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para que convoque de inmediato a sesiones extraordinarias a dicha Cámara.”

#### **1.4.3.2 JEFE DEL DISTRITO FEDERAL.**

Atentos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acorde a la reforma de 1993, en su artículo 122, fracción I, inciso b), el Jefe del Distrito Federal era uno de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal; aspecto que se veía confirmado por el artículo 8°. del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Sobre el particular es importante señalar el contenido del artículo Quinto Transitorio, que con motivo de la reforma política al Distrito Federal se publicara el 25 de octubre de 1993, en el D. O. F., que a la letra dice:

“El primer nombramiento para el cargo del Jefe del Distrito Federal, en los términos de este Decreto se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el periodo constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000. En tanto dicho Jefe asume su encargo, el gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo del Presidente de la República de acuerdo con la base primera de la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigente al momento de entrar en vigor el presente Decreto. El Ejecutivo Federal mantendrá la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano de gobierno del Distrito Federal y continuará ejerciendo para el Distrito Federal, en lo conducente, las facultades establecidas en la fracción primera del artículo 89 de esta Constitución.”

De lo anterior se concluye que hasta diciembre de 1997, el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del Presidente de la República, función que desarrollaba a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, y después del Jefe del Distrito Federal. Cabe señalar que el Departamento del Distrito Federal era un Departamento administrativo integrante de la Administración Pública Federal, que estaba sujeto, en lo conducente, a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a su propia ley orgánica.

En lo relativo al nuevo sistema que regía la designación y facultades del Jefe del Distrito Federal, si bien ya nos referimos a ello al tocar en el presente trabajo los puntos relativos a las facultades del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, así como de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respecto al Distrito Federal; (ver supra 1.4.2 y 1.4.3.1) ahora precisaremos ciertos elementos trascendentes y particulares al respecto, y para ello, citamos a Juan José Ríos Estavillo quien señala:

“- En cuando su nombramiento, éste puede ser hecho por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos o por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

- El nombramiento puede ser de entre cualquiera de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal.

- El asambleísta, diputado o senador en quien recaiga el nombramiento, debe pertenecer al partido político que por sí mismo haya obtenido el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes.

- El nombramiento se somete a la ratificación de la Asamblea de Representantes, la cual contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo.

- Si el nombramiento no es ratificado, el Presidente de la República, dentro de un plazo de cinco días, presentará a la Asamblea un segundo nombramiento también para su ratificación. La Asamblea también goza del plazo de cinco días contados a partir del día siguiente a aquél en que recibió el nombramiento.

- En ambos casos se necesita del voto de la mayoría (mayoría absoluta) de los miembros presentes en la sesión respectiva.

- Existirá una comisión dictaminadora competente en la Asamblea de Representantes, la cual entre otras cosas, y previo a la ratificación del nombramiento, podrá citar al representante popular nombrado por el

Presidente de la República para ocupar el cargo de Jefe del Distrito Federal, para responder a los cuestionamientos de sus miembros respecto al gobierno de la Ciudad.

- La ley orgánica de la Asamblea de Representantes, regulará el procedimiento interno a que se sujetará la ratificación del nombramiento.

- Si la Asamblea no ratifica el segundo nombramiento, lo comunicará al Presidente de la República, y a la Cámara de Senadores y si ésta se encuentra en receso, la comunicación se hará a la Comisión Permanente, la que convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias a la Cámara de Senadores.

- Si no hubiere ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal.

- El nombramiento que haga directamente el Senado de la República será comunicado a los Poderes de la Unión y a los órganos locales de gobierno del Distrito Federal.

- Puede ser el caso que el nombramiento del Jefe del Distrito Federal ocurra en un momento en que la Asamblea de Representantes no se encuentre en periodo de sesiones ordinarias para efectos de la ratificación, en este caso, la presentación del nombramiento para su ratificación se presenta a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes, la que en el siguiente periodo ordinario, lo someterá al pleno de la Asamblea para su aprobación definitiva.

Conforme a la fracción primera del artículo 51 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Comisión de Gobierno ratifica este nombramiento dentro de los cinco días siguientes a aquel en que lo reciba, y por otro, lo debe someter al pleno de la Asamblea en el siguiente periodo ordinario de sesiones para su aprobación definitiva.

Aunque la ley se puede interpretar como imperativa en ese ordenamiento, debemos de considerar, ya que la Constitución guarda los tres supuestos

antes señalados de posible nombramiento, que el pleno de la Asamblea puede no aprobar en forma definitiva la ratificación hecha por la Comisión de Gobierno, por lo que deben de seguirse los siguientes supuestos.

(Esto significa que, vgr., podemos tener un Jefe del Distrito Federal del 1 de enero de un año hasta el 15 de marzo del mismo, o bien, 1 de mayo de un año hasta el 16 de septiembre del mismo, sin que sea ratificado su nombramiento en forma definitiva; y por otro lado, y ya que la Constitución así lo señala, a pesar de que la Comisión de Gobierno de la Asamblea del Distrito Federal y como lo veíamos en el capítulo anterior, es un órgano “permanente”, no tiene facultades para convocar a sesión extraordinaria y así conocer el caso de ratificación de nombramiento del Jefe del Distrito Federal.)

- Existe también considerado el nombramiento del Jefe del Distrito Federal en el caso de que exista falta temporal, la cual no podrá exceder de 30 días, de falta absoluta o de remoción del Jefe del Distrito Federal. En este caso, consideramos que la opción que da la Constitución es la congruente y la que por ser nuestro máximo ordenamiento jurídico, debemos seguir. El inciso c) de la fracción IV del artículo 122, señala que, bajo los supuestos dichos, el Presidente de la República, procedera nombrar, ajustándose a lo dispuesto en el inciso a). de esta fracción. (que implica el procedimiento arriba detallado), un sustituto que concluirá el periodo respectivo.

En cambio el artículo 62 del ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, bajo los mismos supuestos y como “reglamentario” de los supuestos antes dichos, señala que solamente el Presidente de la República procederá a nombrar, conforme a lo dispuesto en este Estatuto, un sustituto que concluirá el periodo respectivo.

- El ciudadano que ocupe el cargo de Jefe del Distrito Federal, con cualquier carácter, en ningún caso podrá volver a ocuparlo.<sup>34</sup>

Algunos otros aspectos de interés en relación al Jefe del Distrito Federal, antes de referir sus facultades, son los siguientes:

---

<sup>34</sup> Op. cit. pp. 189 y 192.

- En cuanto a la renuncia del Jefe del Distrito Federal, como el cargo no era de elección popular, en consecuencia era renunciabile.

Los términos en que debería hacerse la renuncia, es simplemente la comunicación que diera a conocer el Presidente de la República a la Asamblea, la cual sólo conocería y no calificaría motivos o causas.

- Respecto a la duración en el cargo de Jefe del Distrito Federal, sería hasta de seis años a excepción del primer Jefe del Distrito Federal, quien duraría como tal hasta un término constitucional de tres años.

- Por lo que hacía a la remoción del Jefe del Distrito Federal, independientemente de las responsabilidades en que como funcionario público federal pudiere incurrir, en términos del Título IV de la Constitución Federal, así como por violaciones a las leyes del Distrito Federal o al indebido manejo de fondos y recursos públicos locales, el Jefe del Distrito Federal podría ser removido de su cargo.

Así, con fundamento en el inciso y) de la fracción VI del artículo 122 Constitucional así como del 27, 28, 63 y siguientes del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Jefe del Distrito Federal podría ser removido de su cargo por el Senado, y en sus recesos, por la Comisión Permanente, por causas graves que afectaren las relaciones con lo Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción debería ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

Por lo que hace a las facultades del Jefe del Distrito Federal, seguiremos para su análisis el criterio de clasificación que observa Juan José Ríos Estavillo en su trabajo de Tesis Doctoral.<sup>35</sup>

El Jefe del Distrito Federal, tendría una serie de facultades que podían clasificarse en facultades de nombramientos; facultades administrativas-legislativas; facultades que derivaban de la Administración Pública del Distrito Federal; facultades que recibía por delegación y, otras facultades:

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, pp. 203 y sig.

## I Facultades de nombramientos.

De acuerdo al artículo 122, fracción II, inciso b), constitucional, 10 y el 67, fracción V, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, bajo la reforma de 1993, el Jefe del Distrito Federal nombraría al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y el Presidente de la República aprobaría el nombramiento o removería al funcionario.

Los artículos 9 y 67 fracción VI, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señalaba que los magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo serían nombrados por el Jefe del Distrito Federal y aprobados tales nombramientos por la Asamblea del Distrito Federal.

Según los artículos 67 fracción VI, 78 y 79 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia que hubiere realizado el Jefe del Distrito Federal, serían sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes.

El artículo 67, fracción IV del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, prescribía que el Jefe del Distrito Federal estaba facultado para nombrar y remover libremente a los titulares de la unidades, órganos y dependencias de la administración pública del Distrito Federal cuyo nombramiento o remoción no estuviera determinado de otro modo en este Estatuto o en las leyes.

El artículo 106 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establecía que los Delegados serían nombrados y removidos por el Jefe del Distrito Federal, quien sometería los nombramientos a la Asamblea del Distrito Federal, la que en su caso los ratificaría por el voto de la mayoría de sus miembros presentes en la sesión respectiva.

El artículo 107 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establecía que la Asamblea del Distrito Federal debería ratificar en su caso los nombramientos de los Delegados, dentro del término de diez días naturales a partir de su recepción. En caso de que no ratificara un nombramiento, el Jefe del Distrito Federal haría uno nuevo; pero si no fuere posible por la conclusión del periodo de sesiones, la designación tendría el carácter de provisional en tanto se

analizara y aprobara en su caso, en el siguiente periodo ordinario de sesiones. La ley orgánica regularía el procedimiento interno a que se sujetaría la ratificación.

## **II. Facultades administrativas-legislativas.**

Atentos a los anteriores artículos 122, fracción, III, inciso B, tercer párrafo, de la Constitución Federal, así como 51, fracción II, y 67, fracción VIII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Jefe del Distrito Federal tenía facultades para convocar a sesiones extraordinarias a la Asamblea del Distrito Federal. Siendo necesario para que procediera la convocatoria que hubiera mayoría por parte de la Comisión de Gobierno de la propia Asamblea.

Los artículos 122, fracción IV, inciso a) constitucional y 42, fracción I, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, referían que el Jefe del Distrito Federal estaba obligado a publicar la Ley Orgánica que regulara la estructura y funcionamiento internos de la Asamblea.

Establecían los artículo 122, fracción IV, inciso b), segundo párrafo constitucional y 42, fracción III, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que el Jefe del Distrito Federal recibiría el proyecto de presupuesto de la Asamblea para ordenar su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

En base a los artículos 122, fracción IV, inciso c), tercer párrafo constitucional y 42, fracción IV, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Jefe del Distrito Federal podría solicitar de manera justificada, ampliar el plazo de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos así como de la cuenta pública.

Son los artículos 122, fracción V, constitucional, 46, fracción III, y 67, fracción I del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los que señalaban que el Jefe del Distrito Federal tenía facultad de iniciativa de ley y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Los artículos, 122 fracción V, constitucional, 67, fracción IX, y Quinto Transitorio del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establecían que era

facultad exclusiva del Jefe del Distrito Federal la formulación de las iniciativas de ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos, las que remitiría a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre, o hasta el 20 de diciembre, cuando iniciara su encargo en dicho mes.

En los artículos 122, fracción V, cuarto párrafo, constitucional y 67, fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se señalaban que el Jefe del Distrito Federal refrendaría los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expidiera la Asamblea.

Atentos a los artículos 122, fracción VI, inciso g), constitucional y 67, fracción II y III del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Jefe del Distrito Federal ejecutaría las leyes o decretos que expidiera la Asamblea, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, expediría los reglamentos gubernativos que correspondieran al Distrito Federal. También ejecutaría las leyes o decretos que expidiera el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal cuando así lo determinaren éstas.

Conforme al artículo 42, fracción V del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Jefe del Distrito Federal remitiría a la Asamblea para su examen, opinión y así formular observaciones, el programa general de desarrollo del Distrito Federal.

Del Artículo 42, fracción XII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se deduciría que el Jefe del Distrito Federal enviaría a la Asamblea de Representantes los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados.

El artículo 67, fracción XV, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, confirmaba la anterior facultad del Jefe del Distrito Federal; en los siguientes términos:

“Remitir a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal dentro de los 45 días posteriores a la fecha del corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los

presupuestos y programas aprobados, para la revisión de la cuenta pública del Distrito Federal.”

Conforme a los artículos 43, tercer párrafo, y 67, fracción X, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Cuenta Pública del año anterior debería ser presentada por el Jefe del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea dentro de los diez primeros días del mes de junio.

El artículo 67, fracción XI, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señalaba que el Jefe del Distrito Federal sometería a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en los términos que dispusiera la Ley General de la Deuda Pública.

El artículo 67, fracción XII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, prescribía que el Jefe del Distrito Federal debía 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 del Distrito Federal al rendir la cuenta pública.

El mismo artículo señalado, en su fracción XIX, establecía que el Jefe del Distrito Federal debería informar a la Asamblea del Distrito Federal por escrito, por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración, cuando la misma Asamblea lo solicitara.

El artículo 88 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establecía que el Jefe del Distrito Federal expediría el reglamento interior en que se determinarían las atribuciones de las unidades administrativas así como la forma en que los titulares podrían ser suplidos en sus ausencias.

El artículo 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establecía que los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Jefe del Distrito Federal, deberían ser refrendados por el secretario que correspondiera según la materia de que se tratara.

Por su parte el artículo 112 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señalaba que las delegaciones contarían con asignaciones presupuestales para la realización de sus actividades, las que se determinarían en el presupuesto de egresos del Distrito Federal e informarían de su ejercicio al Jefe del Distrito Federal para la rendición de la Cuenta Pública.

De acuerdo al artículo 114 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Jefe del Distrito Federal expediría las normas correspondientes para las audiencias públicas que se verificarían en las Delegaciones, siempre que sean de la competencia de la administración pública del Distrito Federal.

Con fundamento en el artículo 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Jefe del Distrito Federal podría dictar aquellos acuerdos mediante los cuales delegara ciertas facultades a las Delegaciones del Distrito Federal para el cumplimiento de sus funciones.

En atención al artículo 117, fracción III, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Jefe del Distrito Federal dictaría normas para efectos de la participación en los sistemas de coordinación de prestación de servicios o realización de obras que tuvieran entre sí las Delegaciones, cuando los mismos rebasen la jurisdicción correspondiente.

El artículo 117, fracción VIII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señalaba que se podrían formular anteproyectos de programas operativos y de presupuestos de las Delegaciones, sujetándose a estimaciones de ingresos que estableciera el Jefe del Distrito Federal.

Según el artículo 119 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal sería formulado por el Jefe del Distrito Federal y sometido a la aprobación de la Asamblea del Distrito Federal. Los Programas para las Delegaciones, en materia de uso del suelo, que deberían ser congruentes y complementarios con el mencionado Programa de Desarrollo Urbano, serían formulados por el Jefe del Distrito Federal, con participación de la Delegación respectiva, la que los sometería a la aprobación del Consejo de Ciudadanos correspondiente.

Por lo que hace al artículo 130, fracción III, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, encontrábamos que por medio de la supervisión, los consejeros ciudadanos revisarían la ejecución de acciones para el cumplimiento de los programas operativos anuales a cargo de la Delegación, que se hubieran sometido a su aprobación, para lo cual el Delegado les haría llegar, en los términos de las normas que al efecto dictare el Jefe del Distrito Federal, los informes sobre dicha ejecución.

### **III. Facultades que derivan de la Administración Pública del Distrito Federal.**

El artículo 58 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señalaba que el Jefe del Distrito Federal, solicitaría licencia para separarse de su encargo de representante popular una vez que hubiese sido ratificado o nombrado, previo a la fecha en que rindiere protesta.

El artículo 59 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establecía que rendiría su protesta de ley.

Los artículos 67, fracción XIII, y 119 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, enunciaba que formularía el Programa General de Desarrollo de la Ciudad.

Artículo 67, fracción XXII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señalaba que dirigiría la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes.

El artículo 67, fracción XIV del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ordenaba que debería presentar por escrito a la Asamblea del Distrito Federal, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guardare la administración pública del Distrito Federal.

El artículo 67, fracción XVI del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, lo facultaba para ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto y las leyes correspondientes.

El artículo 67 fracción XVIII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establecía que debían facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea del Distrito Federal los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones.

El artículo 67, fracción XX del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, enunciaba que administraría la hacienda pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones del Estatuto, leyes y reglamentos de la materia.

Conforme al artículo 67, fracción XXI, celebraría convenios de coordinación con la Federación, estados y municipios y de concertación con los sectores social y privado.

De acuerdo con el artículo 70 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Jefe del Distrito Federal dentro del ámbito de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, podría:

I. Acordar con la Federación, los Estados y Municipios limítrofes, la constitución, integración y funcionamiento de comisiones metropolitanas como instancias de organización y coordinación en las materias a que se refiere el artículo anterior;

II. Suscribir convenios con la Federación, los Estados y Municipios limítrofes, de conformidad con las bases establecidas por las comisiones a que se refiere la fracción anterior, para determinar los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias a que se refiere el artículo anterior.”

El artículo 71 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establecía que los convenios que se celebrasen en el seno de las comisiones metropolitanas serían suscritos por el Jefe del Distrito Federal o por el servidor público que éste designare para tal efecto.

El artículo 72 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señalaba textualmente que:

“En la coordinación metropolitana, por el Distrito Federal, podrán participar los titulares de las dependencias o entidades paraestatales encargadas de las materias objeto del acuerdo, así como los titulares de las delegaciones limítrofes, conforme a las disposiciones que dicte el Jefe del Distrito Federal.”

Por su parte el artículo 75 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, expresaba que:

“El Jefe del Distrito Federal difundirá el contenido de los acuerdos y convenios entre los habitantes del Distrito Federal que residan en la zona materia de los mismos, a fin de que éstos conozcan sus alcances así como a las autoridades responsables de su ejecución. En la difusión podrán participar los Consejos de Ciudadanos y Asociaciones de Residentes de Colonias, Barrios y Unidades Habitacionales.”

El artículo 91 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establecía que:

“Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, el Jefe del Distrito Federal podrá constituir órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe del Distrito Federal, o bien, a la dependencia que éste determine.”

Conforme al artículo 98 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Jefe del Distrito Federal por medio de decreto, podía crear organismos descentralizados los cuales serían entidades con responsabilidad jurídica y patrimonio propios, o bien, podía enviar la iniciativa a la Asamblea para la creación de los mismos. Lo mismo en cuanto a la fusión, extinción o liquidación de los organismos creados.

El artículo 99, fracción III, fundamentaba que el Jefe del Distrito Federal podía desempeñar funciones tecnológicas o técnicas.

Expresamente el artículo 101, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señalaba que:

“El Jefe del Distrito Federal probará, la participación del gobierno de la entidad en las empresas, sociedades y asociaciones civiles o mercantiles, ya sea para su creación, para aumentar su capital o patrimonio, y, en su caso, adquirir todo o parte de éstos. Dicha aprobación también será indispensable para constituir o aumentar fideicomisos públicos. Las autorizaciones a que se refiere este artículo serán otorgadas por conducto de la Secretaría que determine la ley orgánica, la cual será fideicomitente única de dichos fideicomisos.”

Por su parte el artículo 102 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, refería que:

“La ley determinará las relaciones entre el Jefe del Distrito Federal y las entidades paraestatales, o entre éstas y las Secretarías para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema de planeación y los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación.”

#### **IV. Facultades que recibía por delegación.**

Conforme a los artículos 122, fracción II, inciso c) de la Constitución Federal y 34 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Ejecutivo Federal podía delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública.

Atentos a lo anterior el artículo 67, fracción XVII, establecía como facultad del Jefe del Distrito Federal:

“Ejercer las funciones de dirección en materia de seguridad pública cuando le sean delegadas por el Presidente de la República.”

El artículo 34 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establecía que:

“Corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, pudiendo disponer que el mismo quede bajo las órdenes del Jefe del Distrito Federal.”

El artículo 35 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, refería que: “El Presidente de la República será informado permanentemente por el Jefe del Distrito Federal respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la Ciudad, sin perjuicio de que disponga que también lo haga directamente el servidor público que tenga a su cargo.”

#### **V. Otras facultades.**

En los artículos 29 y 30 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se señalaba que las controversias que se suscitaran entre órganos locales de gobierno del Distrito Federal, sólo correspondería conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dichas controversias se plantearían respecto de actos que uno de los órganos locales imputara a otro u otros y que a su juicio invadieran la esfera de atribuciones que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos estableciera para el órgano quejoso.

Ahora, conforme al artículo 31 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y bien, para efectos de acudir ante la Suprema Corte era necesario, de manera opcional, que el Jefe del Distrito Federal así lo determinara por declaratoria fundada y motivada.

De acuerdo al artículo 33 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Jefe del Distrito Federal podía solicitar del Presidente de la República que dictara medidas de apoyo para hacer frente a situaciones derivadas de siniestros y desastres de grave impacto en la ciudad, sin perjuicio de dictar las que le

corresponderían para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes.

El artículo 67, fracción VII, establecía textualmente que podía:

“Otorgar patentes de notariado conforme a las disposiciones aplicables.”

De conformidad con el artículo 96 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, correspondería a la Federación la restauración y conservación de monumentos históricos, artísticos o arqueológicos y demás bienes de propiedad federal que se encontraran en el territorio del Distrito Federal. Sin embargo, el Jefe del Distrito Federal podría participar en dicha restauración y conservación, dentro del ámbito de sus atribuciones y de conformidad con la legislación aplicable y los convenios que se suscribieran con las autoridades federales competentes, fundamentalmente de aquéllos que en el contexto urbano de la Ciudad de México sean representativos de ella.

Conforme al artículo Décimo Primero Transitorio del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las atribuciones que las leyes, reglamentos y demás disposiciones normativas otorgasen al Jefe del Departamento del Distrito Federal, se entenderían conferidas, en lo conducente, al Jefe del Distrito Federal, una vez que entrara en el ejercicio de su encargo.

No deseo terminar este apartado, sin antes subrayar lo relativo al Ministerio Público en el Distrito Federal, el cual estará a cargo del Procurador General de Justicia, el cual por mandato constitucional, era nombrado o removido por el Jefe del Distrito Federal, con aprobación del Presidente de la República (Artículo 122, fracción VIII, constitucional y Artículo 1º. del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

Por lo que hace al mando de la fuerza pública en el Distrito Federal, y la designación del servidor público que tenga a su cargo tal responsabilidad, son facultades del Presidente de la República, quien podía delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública. (Artículo 122, fracción II, inciso c) y Artículo 34 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

### 1.4.3.3 TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA.

Como tercer y último órgano local de gobierno del Distrito Federal, encontramos al Tribunal Superior de Justicia, ésto fundamentado entonces en los artículos 122, fracción I, inciso b), constitucional, y 8 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Dicho Tribunal que tiene su origen en la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación, también conocida como "Ley Juárez", publicada el 23 de noviembre de 1855, nació por la necesidad imperante que el Distrito Federal tuviera su propia organización judicial, debido a su importancia política, económica y social.

Es en 1868 cuando el Ejecutivo Federal da el Reglamento del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, atento al artículo 29 de la Ley Juárez.

Después de una diversidad de reformas que a la organización y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia, y concretamente de las de octubre de 1993, con motivo de la Reforma Política del Distrito Federal, regulaban el poder Judicial en el Distrito Federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 122, fracción VII, referente a la organización del Tribunal Superior de Justicia; la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal; el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y demás disposiciones relativas y aplicables.

En cuanto a su organización, el Tribunal se integraba por 14 salas para conocer de los asuntos civiles, penales y familiares. Una sala auxiliar y tres magistrados suprenumerarios. En primera instancia 38 juzgados civiles, 40 juzgados de arrendamiento inmobiliario, 40 juzgados familiares, 2 juzgados concursales, 66 juzgados penales, 36 juzgados mixtos de paz y 5 juzgados de inmatriculación.

Conforme a los artículos 122, fracción VII, constitucional y 76 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la función judicial se ejercería por el Tribunal Superior de Justicia, jueces y demás órganos que su ley orgánica señalare. Dicha ley regularía también su organización y funcionamiento.

Con fundamento en el Artículo 42 fracción VI, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, era facultad de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la de expedir la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal.

La ley de referencia debía fijar garantías en cuanto la independencia de magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones, así como establecer las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan en los órganos de Justicia del Distrito Federal, atentos al artículo 77 del hoy reformado Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Por lo que hace a los recursos económicos del Tribunal, era éste, quien elaboraba el presupuesto, y lo remitía para su inclusión en el proyecto del presupuesto de egresos; esto con base en el artículo 122, fracción VII constitucional y 85 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Por lo que hace al nombramiento de los magistrados, estos los hacía el Jefe del Distrito Federal, nombramientos que debían ser aprobados por la Asamblea en un plazo de 15 días, acorde al artículo 122 constitucional, fracción VII, y artículo 78 del entonces Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Para efecto de las características que debían considerar el Jefe del Distrito Federal y la Asamblea, independientemente de los requisitos para ocupar el cargo de magistrado, estaban: Por una parte, lo relativo al hecho de que preferentemente los nombramientos se harían de entre aquellas personas que se hubieren desempeñado como jueces o que hubieren prestado sus servicios con eficacia 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 consideraran aptos para impartirla; y por otra parte, que, en igualdad de circunstancias, se preferiría a los originarios o vecinos del Distrito Federal en la forma que determinara la ley.

Estaban impedidos para ser magistrados, las personas que hubieren ocupado el cargo de Jefe del Distrito Federal; Secretario General, Procurador de Justicia o representante a la Asamblea, durante el año previo al día de la designación.

En relación a los nombramientos que la ley establecía para ser magistrados, el artículo 80 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señalaba dos prerequisites que debían cumplir aquellos abogados que fueren propuestos, nombrados y ratificados; ahora bien por lo que hace a los requisitos propiamente tenemos lo siguiente:

Conforme a la fracción VII del artículo 122 constitucional, que remitía al artículo 95, fracciones I a la V, del mismo ordenamiento, para ser electo magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se necesitaba cumplir con 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 cumplidos el día de la designación;

III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que ameritara 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, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y

V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación.

En relación a la percepción salarial que recibirían los magistrados, se establecía por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que sería adecuada e irrenunciable, la cual no podía ser disminuida durante su encargo.

Conforme al artículo 81 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que remitía al artículo 101 constitucional, los magistrados del Tribunal Superior de

Justicia del Distrito Federal no podrían, en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Por lo que hace al tiempo de desempeño del cargo, de acuerdo al artículo 82 el ejercicio del cargo de magistrado dura 6 años pudiendo ser ratificado.

Si el magistrado es ratificado solamente puede ser privado del puesto por dos razones o causas:

a) Los supuestos señalados en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos; o

b) Por incumplir con lo señalado por el artículo 101 constitucional, esto es, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados o de particulares, o cargos remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Como ya referimos, la función judicial en el Distrito Federal conforme a la reforma de 1993 y a la fecha se ejerce, a saber: por el Tribunal Superior de Justicia, por los jueces de primera instancia y por los demás órganos que la propia ley señale. Lo anterior implica que la Asamblea determinará al momento de expedir la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia, cuáles van a ser los órganos que en el Distrito Federal administren justicia.

Por lo que hace a los jueces de Primera Instancia y los de Paz, el artículo 83, sexto párrafo del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señalaba que serían nombrados por el Tribunal Superior de Justicia, en acuerdo del Pleno.

Conforme al artículo 53 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, bajo la reforma de 1993, los requisitos que se debían cumplir para el cargo de juez de primera instancia eran:

a) Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

b) No tener más de sesenta y cinco años de edad ni menos de treinta, el día de la designación;

c) Ser abogado con título registrado por la Dirección General de Profesiones.

d) Acreditar, cuando menos, cinco años de práctica profesional, que se contarían desde la fecha de la expedición del título y someterse a examen de oposición formulado por los magistrados de la sala a la que quedaría adscrito. Se preferiría para el examen de oposición a quien hubiere cursado los programas que al efecto desarrollare el Centro de Estudios Judiciales y prestare sus servicios en el Tribunal;

e) Gozar de buena reputación;

f) No haber sido condenado por delito que ameritare pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastimare seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitaría para el cargo, cualquiera que hubiese sido la pena.

El mismo ordenamiento en su artículo 95, señalaba los requisitos para ser juez de paz:

a) Ser ciudadano mexicano;

b) Ser abogado con título registrado en la Dirección General de Profesiones;

c) No haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito intencional;

d) Acreditar, haber cursado y aprobado los programas que al efecto desarrollare el Centro de Estudios Judiciales.

No queremos terminar este apartado relativo al Tribunal Superior de Justicia, sin antes hacer referencia somera a dos órganos jurisdiccionales, que sin estar en la esfera del Poder Judicial del Distrito Federal, tienen una labor de impartición de justicia; estos órganos son el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, mismos que no son órganos locales de gobierno.

### **I. Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.**

Bajo la reforma constitucional de 1993, quedó previsto que este Tribunal acorde a los artículos 122, fracción IV, inciso e), constitucional y artículo 9 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se encargaría de la función jurisdiccional en el orden administrativo, contando con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se suscitaren entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares.

Era facultad de la Asamblea del Distrito Federal, el expedir la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en base al artículo 42, fracción VII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Atentos a la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 19, la competencia de la Sala Superior estaba prevista de la siguiente forma:

I. Fijar la Jurisprudencia del Tribunal;

II. Resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas;

III. Resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Sala Superior;

IV. Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros magistrados, dentro de los plazos señalados por la ley;

V. Calificar las recusaciones, excusas o impedimentos de los magistrados del Tribunal y, en su caso, designar al magistrado que deba sustituirlos; y

VI. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas del Tribunal, así como entre los magistrados instructores ponentes.”

Por lo que hace a la competencia de las Salas del Tribunal, el artículo 21 de la ley señala que conocía:

“I. De los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;

II. De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal;

III. De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

IV: De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;

V. Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;

VI. De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal;

VII. De las resoluciones que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis. de la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía, o acudir ante la instancia judicial competente; y

VIII. De las demás que señale esta Ley.”

Por lo que hace a la integración del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es de señalarse que se componía de una Sala Superior integrada por cinco magistrados y por tres Salas de tres magistrados cada una, que podrán aumentarse en dos más, formadas por tres magistrados supernumerarios, cuando el servicio lo requiriera, a juicio de la Sala Superior.

Conforme al artículo 19 bis. de la Ley Orgánica del Tribunal, la designación del presidente del Tribunal correspondía a los magistrados que integraban la Sala Superior.

Hasta el año de 1997 el Presidente de la República, a propuesta del Jefe del Departamento del Distrito Federal y con aprobación de la Asamblea del Distrito Federal, nombraría a los magistrados que integraran la Sala Superior y las Salas del Tribunal, así como a los magistrados supernumerarios necesarios.

Atentos al artículo 67, fracción VI, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a partir de diciembre de 1997, el nombramiento de los magistrados se haría por el Jefe del Distrito Federal sometiendo tales nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes.

Los magistrados que integran el Tribunal de lo Contencioso, acorde al artículo 7°. de la ley orgánica, percibirían iguales emonumentos que los del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

## **II. Junta Local de Conciliación y Arbitraje.**

La Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, encuentra su origen en la primera norma reglamentaria del artículo 123 constitucional, esto es, en la ley que establece la forma de integrar las juntas de conciliación y arbitraje y por la que se faculta al Ejecutivo para incautarse de los establecimientos industriales en caso de paro ilícito, dentro del Distrito y

Territorios Federales, promulgada el 27 de noviembre de 1917 y publicado en DOF el 3 de diciembre.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 14 establecía que “La justicia laboral en el ámbito local será impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, de acuerdo con lo que establece la Ley Federal del Trabajo.”

Atentos al artículo 621 de la Ley Federal del Trabajo, “Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje funcionarán en cada una de las Entidades Federativas. Les corresponde el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que no sean de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.”

El artículo 622 de la Ley Federal del Trabajo señala que “El Gobernador del Estado o el Jefe del Departamento del Distrito Federal, cuando lo requieran las necesidades del trabajo y del capital, podrá establecer una o más Juntas de Conciliación y Arbitraje fijando el lugar de residencia y su competencia territorial.”

Por lo que hace a la integración y funcionamiento de la Junta de Conciliación y Arbitraje, el artículo 623 de la ley en comento, señala que se registrarán por las disposiciones contenidas en el capítulo anterior, esto es, el relativo a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que está regulada del artículo 604 al 620. Agrega el artículo que las facultades del Presidente de la República y del Secretario del Trabajo y Previsión Social se ejercerán por los gobernadores de los Estados y en el caso del Distrito Federal por el propio Presidente de la República y por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, respectivamente.

Por lo que hace a la Ley Orgánica de la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, ésta no existe, como no existe para ninguna otra entidad federativa, siendo sus actuaciones reguladas por reglamentos internos, que expide el Pleno de cada Junta, con base en el artículo 614, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo.

#### 1.4.4 CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS EN EL DISTRITO FEDERAL.

Hemos querido cerrar el presente capítulo, con el tema relativo a la concurrencia de competencias en el Distrito Federal, por considerarlo de gran importancia, para el mejor entendimiento de la confluencia de diversas autoridades en el territorio de la Ciudad de México.

En principio es de señalarse que el Estado Federal presenta tres clases de relaciones jurídicas: de coordinación, de supra y subordinación, y de ordinación. Dichas relaciones se resumen, en una unidad dialéctica caracterizada por una específica conexión entre ellas, de tal manera que todas coinciden y complementan recíprocamente. Las relaciones de coordinación llevan a la fijación de las distribuciones de competencias en concurrentes, estas son las propias de la Federación y los Estados Federados; y exclusivas, es decir, de la Federación o los Estados. Dicha distribución de competencias es admitida por el artículo 41 de la Constitución Federal.<sup>36</sup>

Así en relación a las autoridades federales y locales, sus facultades se encuentran debidamente delimitadas, observándose tanto en la Constitución como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal una distribución de competencias que permite una colaboración y coordinación en las diversas funciones legislativas, ejecutivas y judiciales relativas al Distrito Federal.

Es de resaltar en la integración y actividades de cada uno de los órganos locales, una interrelación entre ellos y una participación del Poder Ejecutivo y Legislativo Federal. Por lo señalado, y como bien comenta Joel Carranco Zúñiga,<sup>37</sup> queda conformado un sistema gubernamental con la concurrencia de autoridades federales y locales que intervienen para lograr el cometido de toda organización estatal; el bien público temporal de los habitantes de una comunidad.

---

<sup>36</sup> Cfr. Arilla Bas, Fernando; El Distrito y el Estado de México; Kratos, México, 1992, pp. 15 y 17.

<sup>37</sup> Op. cit., p. 49.

Así a guisa de ejemplo, en el plano legislativo, como ya se estudió con anterioridad, en el territorio del Distrito Federal concurren dos ámbitos de competencia, la federal y la local. En el ámbito federal tenemos todas aquellas leyes emanadas del Congreso de la Unión cuya observancia es obligatoria para toda la República, así como las leyes en materia del Distrito Federal que no sean competencia de la Asamblea Legislativa, incluido el Estatuto de Gobierno, y por otra parte, en el ámbito local serán todas aquellas leyes expedidas por la Asamblea Legislativa que expresamente enuncia la Constitución.

Por lo anotado, queda delimitado cuál es el campo de acción de cada uno de los órganos legislativos que participan en el gobierno del Distrito Federal, lo que evita duplicidad y confusión en la expedición de leyes.

Cabe señalar que el principio constitucional referido en el artículo 124, relativo a la distribución de competencias entre los Estados y la Federación, para el caso del Distrito Federal, sería de aplicación inversa, pues para nuestra entidad federativa, las facultades que no están expresamente conferidas por la Constitución a la Asamblea Legislativa, se entienden reservadas al Congreso de la Unión.

## CAPITULO SEGUNDO

### NECESIDADES Y PROBLEMAS DE CARACTER SOCIOPOLITICO Y ADMINISTRATIVO QUE PRESENTA EL DISTRITO FEDERAL.

SUMARIO: 2.1 PROBLEMÁTICA DE LA CIUDAD DE MEXICO COMO SEDE DE LOS PODERES DE LA UNION. 2.2 ELECCION DE SUS AUTORIDADES. 2.3 AUTONOMIA DE SUS AUTORIDADES. 2.4 FACULTADES SUFICIENTES PARA LOS ORGANOS DE GOBIERNO, ACORDE A LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1993. 2.4.1 ASAMBLEA DE REPRESENTANTES. 2.4.2 JEFE DEL DISTRITO FEDERAL. 2.4.3 TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA. 2.5 DEFICIENCIAS DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO, HASTA AGOSTO DE 1996 (O HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1984 Y 22 DE AGOSTO DE 1996, RESPECTIVAMENTE). 2.5.1 ASAMBLEA DE REPRESENTANTES. 2.5.2 JEFE DEL DISTRITO FEDERAL. 2.5.3 TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA. 2.6 MAYOR PARTICIPACION DE LOS CIUDADANOS EN LOS ASUNTOS PUBLICOS. 2.6.1 EN LA TOMA DE DECISIONES PUBLICAS 2.6.2 EN LAS TAREAS DE GOBIERNO 2.7 MALA PROCURACION DE JUSTICIA. 2.8 DEFICIENCIAS EN LA ECONOMIA. 2.9 CRECIMIENTO EXPLOSIVO DE LA POBLACION. 2.10 DEFICIENCIAS EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS E INDEBIDO DESARROLLO URBANO Y SUS IMPLICACIONES CON LA ZONA CONURBADA. 2.10.1 LOS SERVICIOS PUBLICOS Y SUS IMPLICACIONES. 2.10.2. DIVERSOS PROBLEMAS. 2.10.2.1 ECOLOGICOS 2.10.2.2 DE TRANSPORTE. 2.10.2.3 DE VIALIDAD. 2.10.2.4 DE SEGURIDAD 2.10.2.5 DE DESPERDICIOS SOLIDOS. 2.10.2.6 DE AGUA 2.10.2.7 DE DRENAJE 2.10.2.8 DE ALUMBRADO PÚBLICO 2.10.2.9 SANITARIOS 2.10.3 DESARROLLO URBANO IRREGULAR 2.10.4 LA CONURBACION.

La finalidad de desarrollar el presente capítulo concerniente a las necesidades y problemas de carácter socio-político y administrativo que presenta el Distrito Federal, atiende a la importancia de contar con un marco de referencia que permita analizar la reforma política al Distrito Federal, en el sentido de destacarse aciertos o desaciertos, en atención a que todo ordenamiento legal debe estar dirigido a atender debidamente las necesidades o en su caso los problemas que presenta o pueda presentar una sociedad en particular.<sup>37 Bis</sup> Esta situación a su vez nos permitirá reflexionar sobre posibles propuestas de solución a las irregularidades que se observen en los diversos ordenamientos legales nacidos o

---

<sup>37 Bis</sup> bis. Las necesidades y problemas que habremos de tratar en este capítulo, están acordes a los que diversos autores consideran de mayor importancia. Cf. Rodríguez Amador; op. cit., p. 18.

reformados a raíz de la reforma constitucional sobre el Distrito Federal del 25 de octubre de 1993, e incluso de las posteriores. Sobre la importancia de contar con un marco de referencia, el autor Amador Rodríguez, señala: "Estamos convencidos que hacer abstracción de las instituciones políticas sin contrastarlas con su entorno político, económico y social nos llevan necesariamente a conclusiones equivocadas; por ello, cualquier estudio del Distrito Federal Mexicano, así como cualquier propuesta de perfeccionamiento, deberá realizarse considerando la gama infinita de problemas que ésta enfrenta cotidianamente".<sup>38</sup>

Es preciso subrayar que el desarrollo del presente capítulo será de carácter general, pues la intención no es agotar las diversas necesidades y problemas a que nos referiremos, sino ir un poco más allá de la enunciación, para determinar en su momento si la reforma en estudio fue satisfactoria o merece rectificación más halla de la actualmente hecha y en qué medida; siendo el método de análisis sociológico, a través del cual lo lograremos.

## 2.1 PROBLEMÁTICA DE LA CIUDAD DE MEXICO COMO SEDE DE LOS PODERES DE LA UNION.

Sin duda una de las causas que ha motivado que la Ciudad de México observe muchas necesidades y problemas que nos aquejan a diario a los defechos, es su carácter no sólo de sede de los Poderes de la Unión sino centro de la vida económica, política, cultural y social de nuestro país; carácter que ya desde la etapa prehispánica y durante la colonia observó.<sup>39</sup> Efectivamente al estar asentados los Poderes de la Unión en la Ciudad de México, conforme ha pasado el tiempo éstos desde el punto de vista de su estructura se han venido ampliando desmedidamente, principalmente, el Poder Ejecutivo, lo que ha conllevado al incremento de la planta burocrática, lo que a su vez resulta en mayor concentración de población al Distrito Federal.<sup>40</sup> Al respecto es de destacarse que no se han implementado medidas eficaces de desconcentración y descentralización, que permitan con la subsistencia de los Poderes Federales en la

---

<sup>38</sup> Ibid., p. 20.

<sup>39</sup> Cfr. supra. inciso 1.2.2 de este trabajo. Véase también Arilla Baz, Fernando; op. cit., p. 11, y Tena Ramírez Felipe; op. cit., pp. 306 y 307.

<sup>40</sup> Cfr. Nava Negrete, Alfonso; Derecho Administrativo, UNAM, México, 1991, pp. 32-35.

Ciudad de México, llevar a todas aquellas dependencias que su naturaleza lo permita, a otras zonas geográficas de la República.

Por otra parte el que también nuestra Ciudad sea el centro además de político, económico, social y cultural del país, ha hecho de ésta una gran concentración de población, respecto a lo cual también es sugerible que se actualice una política de desconcentración incentivando a la planta productiva en principio, a instalarse o reinstalarse en otras zonas geográficas del país.

Así también, atentos a la naturaleza jurídica de la Ciudad de México como Distrito Federal y desde un punto de vista estrictamente político, surgieron serios problemas en cuanto a los derechos de los ciudadanos de esta entidad, en el sentido de no poder elegir libremente a sus gobernantes. Este aspecto, como algunos otros, los habremos de desarrollar en lo particular en los incisos y subincisos posteriores, de este capítulo.

## 2.2 ELECCION DE SUS AUTORIDADES.

Lo relativo a la elección popular de las autoridades del Distrito Federal, ha sido un tema de permanente análisis y discusión por diversos sectores de la sociedad mexicana. Así concretamente se desea que la Ciudad de México cuente con un Congreso Legislativo propiamente, pretensión que también se tuvo con el ejecutivo local, en el sentido que fuera elegido por voto popular, como es el caso para las demás entidades de la República, e incluso también la elección de los delegados, con la pretensión de mejorar en diversos aspectos la vida del Distrito Federal.<sup>41</sup>

En su momento se dieron algunos avances, sobre la pretensión señala, ya en 1987 al crearse la Asamblea de Representantes, aún cuando inicialmente con facultades mínimas y a la fecha ya ampliadas, aspecto que será tratado en lo particular en incisos posteriores (ver *infra* 2.4.1 y Capítulo Tercero), se le logra dar al Distrito Federal un órgano propio, lo que no acontecía con el sólo Congreso de la Unión, pues éste legisla aparte de las materias propias al Distrito Federal, en lo tocante a toda la República en materia federal; además que se

---

<sup>41</sup> Cfr. Monterosas, Daniel; "Reforma Política del D.F.", Fundación Distrito Federal, Cambio XXI, Serie Investigación, México, núm. 5, 1992, pp. 7, 8 y 42, y Arilla Bas, Fernando; *op. cit.*, p.16.

encuentra integrado por miembros elegidos por ciudadanos de toda la República, y que incluso se ha considerado como un órgano que no puede estar al tanto de las necesidades del Distrito Federal. También la reforma política de octubre de 1993, concibió un cambio sobre el nombramiento del Jefe del Distrito Federal, en el sentido de que emanara de entre los representantes populares, ya asambleístas, diputados o senadores del partido político de mayoría en la Asamblea de Representantes.<sup>42</sup> Sin embargo, la pretensión de llegar a un nombramiento por elección popular directa seguía siendo una necesidad que varios sectores de la sociedad referían, y cuya omisión fue un aspecto de constante crítica, argumentándose que dicha situación ponía a los ciudadanos del Distrito Federal en un segundo nivel, en relación a los demás ciudadanos de la demás entidades federativas.<sup>43</sup>

Vale subrayar que hubo quienes no consideraron que la imposibilidad de elegir directamente al titular de la administración pública del Distrito Federal, constituía una gran deficiencia. Así Cuauhtémoc Betanzos, dirigente del frente juvenil de UNE, señaló que los problemas de la metrópoli no se resuelven eligiendo a sus autoridades.<sup>44</sup>

Por su parte Osornio Corres, al respecto comenta: “Si las personas que residen en un estado cuentan con autoridades estatales y municipales que eligen periódicamente y democráticamente, se debe no a que sean superiores a los habitantes del Distrito Federal o incluso de inferior categoría; se debe sencillamente, a que la naturaleza jurídica del territorio en que residen es diferente.”, a lo anterior agrega, que en nuestro país la calidad de ciudadano de primera, segunda, tercera, o cualquier otra categoría inferior o superior, no se fundamenta en la naturaleza jurídica de la entidad en la que se reside si no en categorías socioeconómicas y políticas mucho más complicadas que la que deriva del domicilio y que no puede ser objeto del análisis exclusivamente de carácter jurídico. Al respecto concluye el autor, afirmando que ciertamente el habitante del Distrito Federal cuenta con derechos políticos diferentes a los de los ciudadanos de los estados de la República, pero ello no implica, desde el punto estrictamente jurídico, ninguna limitación, castración o condición de inferioridad legal de estas personas.

---

<sup>42</sup> Ver Supra 1.4.3.2 de este trabajo.

<sup>43</sup> Cfr. Osornio Corres, Francisco J.; op. cit., pp. 790-793.

<sup>44</sup> Citado por Monterosas Daniel; op. cit. p.41.

Sin embargo, el autor acepta, que si bien la explicación parece clara y suficiente desde el punto de vista formal, no satisface las necesidades cotidianas de los habitantes del Distrito Federal, que no tienen ciudadanía local y para quienes las posibilidades jurídicas de participar en el gobierno de su ciudad son mucho más remotas que las de los ciudadanos de cualquier estado de la Federación.<sup>45</sup>

### **2.3 AUTONOMIA DE SUS AUTORIDADES**

En relación a que el gobierno del Distrito Federal, hasta la reforma de 1993, estaba a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercían por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal; se derivaron una serie de criterios sobre la falta de autonomía que observaban las llamadas autoridades locales en relación con los Poderes de la Unión, e incluso entre ellas mismas.

Así se consideraba por ejemplo, que la relación que guardaba el Jefe del Distrito Federal, con el Ejecutivo Federal, le impedía realizar actos de manera libre, que pudieran resultar favorables a la entidad. Por otra parte, a nivel de órganos locales del Distrito Federal, y entre éstos se observaban críticas similares, en el sentido de no existir la independencia suficiente para actuar con plena autonomía. En este último aspecto podemos señalar cierto compromiso que podía darse entre el Jefe del Distrito Federal con los magistrados del Poder Judicial e incluso con los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al recaer en el primero el nombramiento de los segundos (artículo 67 fracción VI del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, bajo la reforma de 1993).

### **2.4 FACULTADES SUFICIENTES PARA LOS ORGANOS DE GOBIERNO LOCALES.**

Lo relativo a las facultades de los órganos de gobierno locales del Distrito Federal, ha sido un tema de permanente discusión en virtud de su importancia así como por el hecho de no haber sido atendido a suficiencia hasta la fecha.

---

<sup>45</sup> Cfr. Osornio Corres, Francisco J.; op. cit., pp. 790-793.

El que se considere importante este tema, radica en que al no contar con las suficientes facultades los diversos órganos, éstos no pueden realizar su labor encomendada con los resultados deseados, no pudiendo materializarse el anhelo de mejorar la vida de los habitantes, incrementar los niveles de bienestar social, ordenar la convivencia comunitaria y el espacio urbano y proporcionar, en general, el desarrollo comunitario.<sup>46</sup>

A continuación en los subsecuentes subincisos referiremos algunas insuficiencias particulares en relación a las facultades de los órganos locales del Distrito Federal, bajo el contexto de la reforma de 1993.

#### **2.4.1 ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.**

Respecto a este órgano se refirieron desde su origen en 1987, diversas críticas en cuanto a sus facultades. Inicialmente como lo hemos estudiado, sus facultades eran necesariamente de carácter reglamentario y con limitadas atribuciones de control, a lo que sobrevino una ampliación con motivo de la reforma política de octubre de 1993, concediéndosele facultades de tipo propiamente legislativo, según referimos en el subinciso 1.4.3.1 del Primer Capítulo de este trabajo.

No obstante lo anterior, hasta antes de la reforma de 1996, subsistía la idea que dicha Asamblea fuera dotada de facultades parecidas a las de un Congreso local. Así por ejemplo que fuera ella quien expidiera el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; la Ley Electoral del Distrito Federal; la Ley de Seguridad Pública y la Ley Orgánica de los Cuerpos de Policía; etc. Que designara a los titulares de la Secretaría de Seguridad Pública, de la Procuraduría de la Capital y del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

#### **2.4.2 JEFE DEL DISTRITO FEDERAL.**

A través del tiempo se vinieron incrementando las facultades del Jefe del Distrito Federal; así con motivo de la reforma política de octubre de 1993, le era propio nombrar y remover con aprobación del Presidente de la República, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal; el nombrar a los

---

<sup>46</sup> Cfr. Rodríguez Lozano, Amador; op. cit., p. 38.

magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de lo Contencioso Administrativo, ambos del Distrito Federal; etc. No obstante las nuevas facultades, subsistía el anhelo de que este órgano poseyera las facultades similares a las de un gobernador.

Entre otras facultades deseadas, estaba la de que fuera el Jefe del Distrito Federal quien formulara las observaciones a las leyes y decretos expedidos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y se encargare de su promulgación; que su facultad de nombramiento y remoción del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, no estuviera sujeto a la aprobación del Presidente de la República, sino a la Asamblea de Representantes.

En el caso de este órgano de gobierno, también existía la pretensión que ciertas facultades que ostentaba, le fueran modificadas o eliminadas; aspecto que habremos de tratar en el Capítulo Tercero y Cuarto de la presente investigación.

#### **2.4.3 TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA.**

Respecto a este órgano, acorde a la reforma de 1993, se lograron ciertos avances, como lo es en lo concerniente a los nombramientos de los magistrados, que estarían a cargo del Jefe del Distrito Federal; y ya no del Ejecutivo Federal; también se le favoreció con amplitud de facultades para su inclusión en el presupuesto de egresos que el Jefe del Distrito Federal enviara a la Asamblea de Representantes.

Sin embargo si bien es cierto que se lograron avances en este rubro, también lo es que, subsistía el deseo de una plena autonomía del Poder Judicial, por lo que entre otros puntos, el de la designación plena por parte del mismo poder de todos aquellos que imparten justicia en el Distrito Federal, es algo que se requiere.

## **2.5 DEFICIENCIAS DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO.**

Atentos a la definición del vocablo *eficiencia*, que significa virtud y facultad para lograr un efecto determinado;<sup>47</sup> nos permitimos afirmar que los órganos de gobierno locales del Distrito Federal, son deficientes, toda vez que no poseen la virtud ni las facultades suficientes para lograr los efectos que en las leyes se determinan.

Lo anterior lo habremos de referir con particularidad en los subincisos siguientes.

### **2.5.1 ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.**

La pretensión de contar con un órgano legislativo de representación directa para la Ciudad de México, con facultades suficientes, es que dicho órgano previera los problemas y acogiera las necesidades que presenta la población, para que a su vez con la técnica jurídica necesaria los llevara a las leyes que su competencia le permitiera.

La Asamblea de Representantes inicialmente, por carencia de facultades suficientes estaba limitada a cumplir con la pretensión arriba señalada, sin embargo después de la reforma de octubre de 1993, al facultarse de mejor forma, hasta la fecha, no ha ejercido plenamente sus facultades y menos ha satisfecho los múltiples requerimientos que la sociedad le demanda. Lo anterior puede tener una diversidad de causas; entre otras consideramos la falta de una suficiente capacidad legislativa, así como dedicación y responsabilidad de parte de sus integrantes.

### **2.5.2 JEFE DEL DISTRITO FEDERAL.**

Sin duda el órgano de gobierno local que observó mayores críticas por su falta de eficiencia, fue el Jefe del Distrito Federal.

---

<sup>47</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 29ª. ed. T. III, Madrid, 1970, p. 508.

Cuando nos referimos al Jefe del Distrito Federal, debemos entender que lo hacemos a toda la Administración Pública del Distrito Federal. Dicha administración no obstante los diversos cambios que ha observado a la fecha, persiste en un mal funcionamiento y por ende con resultados desagradables en la mayoría de sus actividades, tales como la prestación de servicios públicos, el control de desarrollo urbano, la participación política de la ciudadanía, etc.

Dichas irregularidades que devienen de un mal funcionamiento del gobierno radican entre otras causas, por la falta de profesionalismo (preparación y voluntad política) y estabilidad en el personal; así también por carencia de mecanismos de ascenso y sanciones en los cargos administrativos, lo que permitiría por una parte motivar a los buenos elementos y por la otra castigar a los malos elementos; por la falta de mecanismos idóneos de control de la administración pública, que permitan atacar uno de los principales problemas, que es la corrupción; la centralización, también es otro problema muy grave; la falta de acercamiento de la autoridad a la ciudadanía; etc.

### **2.5.3 TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA**

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, no escapa a la crítica por la diversidad de irregularidades que también observa. El punto neurálgico que la sociedad reclama en tratándose de la impartición de justicia, radica en que no se cumple con la exigencia constitucional en el sentido de que ésta debe ser pronta, expedita y gratuita.

Como sabemos todos, desgraciadamente y en general, salvo en ciertos niveles o casos específicos, la impartición de justicia suele ser lenta, con una diversidad de estorbos y sujeta a altos costos.

Las causas de las deficiencias enumeradas, las podemos encontrar principalmente, en la falta de profesionalismo y honestidad del personal que integra este órgano; aunado a ello podemos señalar la falta de mecanismos idóneos de motivación (mejor remuneración y ascenso) y castigo al personal deshonesto e incompetente; la falta de revisión de leyes procesales, etc.

El estar atentos a las deficiencias en la impartición de la justicia, es con la finalidad de lograr el perfeccionamiento de ésta, para satisfacer la convivencia social de un pueblo. En México, la libertad, la igualdad y el bienestar del individuo deben de estar basados en una adecuada administración de justicia.<sup>48</sup>

## **2.6. MAYOR PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LOS ASUNTOS PUBLICOS.**

Al conformarse el Estado, la sociedad delega su voluntad en un grupo de personas que conforman el gobierno, para que estas sean quienes lleven a cabo las diversas tareas de carácter público. Hoy en día a raíz de las grandes deficiencias que observa el gobierno, y por ende al no satisfacer debidamente las necesidades de la sociedad, no es posible que ésta continúe en un plano de omisión de acción, por lo que se requiere de la participación activa de la ciudadanía concomitantemente a la del gobierno, para la solución de problemas y atención de nuevas necesidades.

### **2.6.1 EN LA TOMA DE DECISIONES PUBLICAS.**

Consideramos que es necesario que el gobierno al emitir sus decisiones, tome previamente el punto de vista de la ciudadanía, para que dichas decisiones sean de mayor eficacia, y no queden como en muchas ocasiones al margen de la solución de problemas y atención de necesidades que presenta la sociedad, e incluso se eviten gastos excesivos e innecesarios. Así también ayudaría a evitar a superar el espíritu de apatía política de la ciudadanía, toda vez que al ser el gobierno el único que adecuada o erróneamente decide los satisfactores necesarios de la comunidad, aleja al ciudadano del interés por participar en las medidas que afectarán directamente a su comunidad; crea un sentido paternalista en el que el gobierno es el único obligado a dar y el ciudadano a recibir. Ya en este camino se ha avanzado, al llamar a consulta popular, para determinar el contenido de alguna ley, o la creación de algún organismo; así también se han creado a través del tiempo diversos órganos de colaboración vecinal y ciudadana

---

<sup>48</sup> Cfr. Sirven Gutiérrez, Consuelo; "El Poder Judicial en México", *Convergencia*, México, núm. 11, 1993, p. 53.

aunque con pocos resultados, por lo que consideramos que aún resta mucho por hacer.<sup>49</sup>

Para el efecto entre otras instituciones jurídico-políticas que permitan y hagan posible la participación plena de la población aunado a las existentes, hasta 1993, tenemos al referéndum, al plebiscito e iniciativa popular; subrayando que en cuanto a la consulta popular que ya se ha implementado, debe constituirse en un real y permanente instrumento democrático; también vigorizar la figura de los Consejos Ciudadanos, y demás instancias previstas en la ley; todo con la finalidad de incrementar la participación ciudadana, y que no queden en letra muerta en la norma, sin que nunca se reflejen en la política, como fue el caso del referéndum y de la iniciativa popular de 1977;<sup>50</sup> lo que evitará también entre otros problemas que los ciudadanos salgan a la calle a realizar sus manifestaciones tumultuosas que a diario hacen, y que mucho desquician a la sociedad.<sup>51</sup>

Con lo anterior, se conseguirá que las resoluciones públicas estén más cercanas a las necesidades de la sociedad, e incluso se haría efectivo que la ciudadanía pueda también ejercitar su derecho de supervisión de las acciones de gobierno del Distrito Federal.

## 2.6.2 EN LAS TAREAS DE GOBIERNO.

En este apartado vamos a referirnos específicamente a la necesidad que existe de que la ciudadanía colabore en las diversas actividades del gobierno de la ciudad, en específico en lo relativo a la prestación de servicios públicos.

Lo anterior tiene su justificación en el hecho de que las tareas gubernamentales a que nos referimos, observan una diversidad de deficiencias,

---

<sup>49</sup> Cfr. Rodríguez Lozano, Amador; op. cit., pp. 13,27 y 28. Cfr. también Monterrosas, Daniel; op. cit., pp. 1, 2, 16, 17, 21, 23, 37, 40, 42, 43, 44, y Acosta Romero, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo, 8ª. ed., Porrúa, México, pp. 279-288.

<sup>50</sup> Cfr. Valadez, Diego; "Para el D. F., un modelo político que funcione"; Convergencia, México, núm. 1, 1991, p. 34.

<sup>51</sup> Cfr. "EL D. F., ENORME MOUSTRO DE SED Y DE CONGOJAS", Epoca, México, núm. 145, 1994, pp.16 y 17.

que en el inciso 2.10 habremos de precisar; por lo que la intervención de la ciudadanía es muy importante, para eficientizar la actividad pública y por ende posibilitar buenos resultados. Así lo considera entre otros investigadores Amador Rodríguez,<sup>52</sup> al destacar que de muy poco podrán servir los cambios en las estructuras jurídico-constitucionales sin la real participación de los ciudadanos en su gobierno; agregando, que no existe presupuesto estatal suficiente para resolver los problemas que presenta una metrópoli; y que la realidad ha demostrado que es necesario incorporar a la fuerza vecinal en la prestación de los servicios y en la solución de los retos derivados del crecimiento.

A manera de ejemplo sobre la participación vecinal o ciudadana independientemente que será motivo de un desarrollo específico en el Capítulo Quinto de este trabajo, podemos señalar la organización que se integra para colaborar con mano de obra, de una comunidad a otra, para la realización de una obra determinada, tal es el caso de la llamada "operación abeja"; así también otra forma de colaboración se da con la aportación de una determinada cantidad por parte de los ciudadanos, y esa misma cantidad es aportada por el gobierno; denominándose dicha operación como "operación Peso sobre Peso". Un tercer ejemplo, sería la combinación del primer caso con el segundo, en el sentido de que sea el gobierno quien aporte el material necesario y los vecinos la mano de obra; operación que se ha puesto en práctica en la ciudad de México, y que vale la pena vigorizar.

También es necesario señalar que la participación social en las funciones públicas, debe referirse a la corresponsabilidad de los ciudadanos en la ciudad y en el aprovechamiento de sus servicios.

## **2.7 MALA PROCURACION DE JUSTICIA**

No obstante de una diversidad de reformas que se han dado en materia de procuración de justicia, a través del tiempo, hoy en día se siguen observando una gran cantidad de irregularidades al interior de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tales como abusos constantes por parte de la Policía Judicial, falta de atención en las Agencias del Ministerio Público en turno; falta de profesionalismo en el seguimiento de las averiguaciones, lo que se llega a

---

<sup>52</sup> Cfr. op. cit., pp. 27, 28, 39, 40, 42 y 44.

traducir en indebidos ejercicios de la acción penal, o en su caso, en indebidas resoluciones de reserva; falta de seguimiento efectivo de los procesos penales; corrupción a nivel general, etc.; deficiencias que incluso los mismos Procuradores Generales de Justicia del Distrito Federal han reconocido.<sup>53</sup>

Siendo la procuración de justicia algo medular en la vida social de una comunidad, es emergente atender la problemática que se observa; en especial cuando estamos frente a la ciudad más poblada del mundo, que observa a diario un incremento permanente de delitos, así según datos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el número de delitos diarios que se cometen en el Distrito Federal supera los 700, siendo los de violación, robo a mano armada y a casa habitación, homicidio y robo de vehículos los más frecuentes.<sup>54</sup> Por lo anterior nos permitimos sugerir entre otras alternativas de solución las siguientes:

Que el nombramiento que hace el Jefe de Gobierno del Distrito Federal del Procurador General de Justicia, sea ratificado por la Asamblea y no por el Ejecutivo Federal; que el servicio civil al interior de la Policía Judicial se vigorice, para garantizar total eficiencia; así también se ponga mayor atención en el grado de profesionalismo de los agentes del Ministerio Público, de sus auxiliares (secretarios, peritos, etc.) y demás servidores de jerarquía mayor;<sup>55</sup> que implementen las medidas de control (supervisión) de la actividad de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, principalmente por parte de la Asamblea.

## 2.8 DEFICIENCIA EN LA ECONOMIA

La Economía entendida como la administración recta y prudente de los bienes; y llevando esta concepción a la ciudad de México, nos hace reflexionar en dos aspectos concretos de gran importancia que queremos referir en este inciso, y que son de total incidencia en el desarrollo de una entidad, y que de no atenderse

---

<sup>53</sup> Cfr. "Se compromete la PGJDF a ofrecer resultados en materia de seguridad", EL UNIVERSAL; México, segunda parte de la primera sección (Nuestra Ciudad), 1o. de marzo de 1996, pp. 1 y 2.

<sup>54</sup> Cfr. "Superior a 700, el número de delitos que se cometen al día, dice la PGJDF," EL UNIVERSAL; México, 2a. parte de la 1ª. sección, 18 de enero de 1996, p.4.

<sup>55</sup> Cfr. "Debe revalorarse el papel de los servicios periciales", EL UNIVERSAL, México, 2a. parte de la 1a. sección, 30 de enero de 1996, pp. 1 y 2.

correctamente, como es el caso en el Distrito Federal, actualizan severos problemas.

1°. El ingreso que logra el gobierno de la ciudad de México por diversos conceptos, para satisfacer las necesidades de ésta, debe observar la mayor eficiencia posible. Sin embargo esta actividad es sujeta de diversas críticas por múltiples problemas que observa, entre otros:

a) Gran parte de su ingreso, deviene de los recursos públicos de la Federación; así de 1983 hasta 1993 el Distrito Federal observó un poco más de una quinta parte de las participaciones federales, monto equivalente al recibido en conjunto por 18 entidades federativas.<sup>56</sup> Lo anterior hace necesario implementar mecanismos que permitan una autosuficiencia financiera en el Distrito Federal.

b) Para satisfacer todas sus demandas, la ciudad de México, se allega también de recursos a través del cobro de impuestos locales; la venta de bienes y servicios de empresas y organismos, entre otros; siendo el primero uno de gran trascendencia, por lo que el modernizar los mecanismos de recaudación respectivos, es una necesidad insoslayable, evitando con ello problemas que se observan, como horarios de oficinas, personal impreparado, dificultad en la definición de adeudos, complejidad en la atención para reclamaciones derivadas de cobros indebidos en impuestos y multas, etc.

2°. La distribución y aplicación de los recursos económicos de la ciudad de México, es otro rubro de vital importancia para ésta, toda vez que las necesidades a satisfacer de una población de la magnitud que ésta observa, requiere de una definición de prioridades, y aplicación cuidadosa de recursos, y en relación a ello observaremos diversas irregularidades:

a) Fuertes gastos en labores administrativas.

b) Falta de incremento en la partida destinada a la infraestructura para que ésta crezca, lo que a su vez se traduce en insatisfactorio desarrollo económico.

---

<sup>56</sup> Cfr. Ortega Lomelín, Roberto; "El Nuevo Federalismo. La Descentralización."; Porrúa, México, 1988, p. 357.

Aquí concretamente encontramos una indebida dirección, planeación, programación y control de la inversión pública del Gobierno del Distrito Federal.

c) En general falta de control y vigilancia del ejercicio del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; así como de la evaluación de su gasto público.

Así por ejemplo a raíz de falta de control y vigilancia, se llegan a actualizar erogaciones por servicios de adquisiciones de bienes muebles e inmuebles que hace el Gobierno del Distrito Federal, con una serie de irregularidades, como fue el caso en la Delegación Cuauhtémoc, en donde se destituyó a su titular o más recientemente, la adquisición irregular que hiciera la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de equipo de cómputo a la empresa IBM.

De lo anterior y común al rubro de ingresos y egresos, se evidencia una gran deshonestidad de parte de muchos servidores públicos, lo que hace necesarios, mecanismos eficaces de control.

## **2.9 CRECIMIENTO EXPLOSIVO DE LA POBLACION.**

Sin duda uno de los problemas más importantes que observa la Ciudad de México, es el crecimiento excesivo de su población, y que la hace ser la más grande concentración humana del planeta; problema que a su vez se constituye en base de muchos otros. Así la ciudad de México conjuntamente con los diecinueve municipios con que colinda, albergaba para 1994 según datos de la revista *Epoca*,<sup>57</sup> entre población propia y flotante, unos 18 millones de habitantes (20 % de la población nacional) que requiere compartir servicio de transporte, abasto de alimentos, servicios médicos, suministro de agua potable y desalojo de aguas negras, entre otros satisfactores.

La ciudad de México y su zona metropolitana como un monstruo hambriento y sediento, consume 40 % (16 mil toneladas de alimentos) de la producción nacional agropecuaria (entre legumbres, frutas, hortalizas, carnes, pescados y abarrotes), los caudales de tres ríos le dan de beber; un ejército de

---

<sup>57</sup> "El D. F., ENORME MONSTRUO DE SED Y DE CONGOJAS", *Epoca*, México, núm. 145, 1994, pp.10, 11, 13 Y 17.

miles de médicos y enfermeras lo asisten; una red de 15 mil km. de drenaje desalojan sus desperdicios y en su superficie de 148, 986 hectáreas (0.1 % de la superficie del país), se desplazan diariamente 3.5 millones de autotransportes que lo convierte en el parque vehicular en movimiento más numeroso del mundo.

El desmesurado crecimiento de la ciudad, impide la organización gradual de los servicios necesarios para la satisfacción de las necesidades de la población, así como la gradual reorganización política de los órganos de gobierno. Es por ello el déficit de vivienda, empleo, educación y sanidad. Se desarrolla la actividad terciaria y sobre todo el subempleo, con lo que se trastorna la vida de la comunidad, no sólo de lo que integra la metrópoli sino la del país, porque tiene que emplear recursos humanos y materiales de gran magnitud para solventar necesidades que nunca dejan de crecer.<sup>58</sup>

El problema de la gran concentración poblacional en la ciudad de México, radica entre otras causas, en la gran migración que se da de provincia hacia la capital del país, por ser ésta centro político, económico, social, educativo y cultural de México; siendo la pretensión de dicha migración, el buscar oportunidades para alcanzar un bienestar y un progreso que en los lugares de origen es difícil lograr. Así también al existir una gran concentración poblacional, ésta por mera reproducción tiende a incrementarse a su vez de manera considerable.

Ante el problema de referencia se presenta la necesidad inminente de actualizar mecanismos de solución, entre los cuales está la descentralización y desconcentración hacia la provincia, desde los diversos puntos de vista que en el párrafo anterior se señalan; así también una mayor difusión de la problemática poblacional, para crear conciencia para el control natal, siempre con respeto a las garantías individuales (artículo 4º, párrafo tercero constitucional). Estas opciones de solución serán desarrolladas a suficiencia en el Capítulo Quinto de esta tesis doctoral.

## **2.10 DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PUBLICOS E INDEBIDO DESARROLLO URBANO Y SUS IMPLICACIONES CON LA ZONA CONURBADA.**

---

<sup>58</sup> Cfr. Rodríguez Lozano, Amador; op. cit. p. 20.

Sin duda los servicios públicos en cualquier ciudad, constituyen un aspecto de vital importancia para su subsistencia y desarrollo; el que éstos se presten con eficiencia es algo esencial y de no ser así actualizan diversos problemas, mismos que por desgracia en la Ciudad de México son muchos, y a los que nos habremos de referir en este inciso.

Así también el desarrollo urbano regular, es otra pretensión de toda ciudad, y que de no observarse acarrea serios problemas, como los que referiremos más adelante, relacionados éstos con la zona conurbada de la ciudad de México.

### **2.10.1 LOS SERVICIOS PUBLICOS Y SUS IMPLICACIONES.**

Se considera que el eje central del Estado radica en la satisfacción de las necesidades generales, que son el contenido de los servicios públicos.

El servicio público debe considerarse como una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública o autorizada a los particulares, creada para asegurar de manera permanente, regular y continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad de interés general, sujeta a un régimen de derecho público.<sup>59</sup>

Así las cosas la necesidad de prestarse con eficiencia los servicios públicos, esto es, que se cumpla con el objeto de cada uno de éstos, es algo imprescindible pues de lo contrario se actualiza una serie de problemas que atrofian el desarrollo normal de la ciudad e incluso ponen en riesgo su subsistencia.

Desgraciadamente el grado de eficiencia en la prestación de servicios públicos en la ciudad de México, es muy cuestionable, pues no se cumple satisfactoriamente con el objeto de éstos. Lo anterior tiene su causa en varios aspectos, entre otros, la mala organización de la autoridad administrativa; falta de planeación y técnicas adecuadas en la ejecución de los servicios públicos; falta de recursos económicos, desviaciones deshonestas de recursos económicos; incremento desmedido de la población; desarrollo urbano irregular, etc.

---

<sup>59</sup> Cfr. Serra Rojas Andrés; Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1982, p. 107.

Todo lo anterior trae como consecuencia una diversidad de problemas que enseguida precisaremos.

## 2.10.2 DIVERSOS PROBLEMAS.

En la medida de la diversidad de servicios públicos y de su ineficacia, nacen a su vez múltiples problemas que padece a diario la capital de la República, y de no actualizarse pronto su solución, desbordarán en un caos total. Algunos de dichos problemas los referiremos enseguida, sin ánimo de profundizar en el estudio particular de éstos, por no constituir la teleología de esta tesis, sino tan sólo de evidenciar la importante necesidad de una debida regulación de los servicios públicos.

### 2.10.2.1. ECOLOGICOS

Los problemas ecológicos que observa la ciudad de México son múltiples y complejos; la contaminación ha aumentado considerablemente, y ésta se manifiesta desde el suelo, con miles de toneladas de basura a diario; así también el agua sufre de contaminación, ocasionada ésta por las descargas de residuos de origen doméstico e industrial; la atmósfera es otro ámbito contaminado, y seguramente el que observa mayor grado; siendo los principales contaminantes del aire en la Ciudad de México, el monóxido de carbono, el bióxido de azufre, los óxidos de nitrógeno, el ozono, las partículas suspendidas y el plomo; contaminantes que devienen de más de 2'600,000 vehículos registrados en el Distrito Federal, y 3'500,000 en circulación; lo que implica que los consumos, quema y desperdicio de hidrocarburos por día son gigantescos en la región metropolitana; estimándose en 20 millones de litros de gasolina, 5 millones de combustóleo, 3.8 millones de diesel, 2 millones de turbosina y 88 millones de litros por gas (en dicho gasto también están implicados los aviones), y por la existencia de más de 130 mil industrias, en particular la química, la del cemento y las papeleras. Otro aspecto que hay que tomar en cuenta, es la reducción de las áreas verdes que en la actualidad es de aproximadamente 2.72 M2 por habitante, cuando la Organización Mundial de la Salud tiene como requerimiento mínimo 9 M2 por habitante.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Cfr. Rodríguez Lozano, Amador; op. cit. p. 26.

En relación a esta problemática sin bien influye la deficiencia en los servicios públicos relativos, también lo es, que es un problema generado colectivamente; e incluso por aspectos naturales como el que la ciudad de México está asentada a 2240 metros sobre el nivel del mar, lo que implica que tenga el 83% menos de oxígeno que las metrópolis ubicadas al nivel del mar. Esta situación influye de manera directa en las actividades cotidianas como la digestión, la combustión de los motores, de los coches y de las calderas de las fábricas, entre otras cosas. Así también, provoca que se tenga una mayor radiación solar y aún haciendo todo lo posible no se puede disminuir sobre todo en lo que se refiere a los rayos ultravioletas, situación por la que toda emisión de residuos se convierte en ozono troposférico.<sup>61</sup>

Al respecto vale señalar que las medidas que deben tomarse son de total urgencia, por lo que los proyectos de solución como el purificador atmosférico que pusiera en marcha el gobierno de la ciudad de México, en el mes de enero, en la fase de experimentación, y cuya inversión requiere de 800 millones de dólares, con los que podrían colocarse 2500 unidades móviles, debe ser considerado para tal fin; toda vez que las ventajas que ofrece son relevantes, tales como succionar el aire contaminado ubicado a un 1.5 km. a la redonda y regresarlo limpio; ser desplazado a sitios de contingencia ambiental, etc.<sup>62</sup>

Así también se debe revisar los programas de verificación vehicular y de fábricas, porque al parecer no se han tenido los resultados deseados.

El incrementar el transporte de alta capacidad y el eléctrico, también debe ser considerado.

La localización de las cuatro terminales de autobuses foráneas como la del Aeropuerto Internacional, son aspectos que también deben reflexionarse.

En concreto urge reflexionar de manera profesional, el plan ambiental para el Distrito Federal, pues de lo contrario caeremos en situaciones como la que se

---

<sup>61</sup> Cfr. Reyes Lujan, Sergio; "Difícil invertir contra la contaminación del D. F. en los próximos 20 años", Gaceta UNAM, México, núm. 2912, 1995, p. 14.

<sup>62</sup> Cfr. "Crean el primer purificador atmosférico par el D. F.", EL UNIVERSAL, México, Nuestra Ciudad-, 30 de enero de 1996, pp. 1 y 2.

da en París, donde cada año mueren 350 personas por la contaminación ambiental.<sup>63</sup>

### 2.10.2.2. DE TRANSPORTE

Uno de los servicios públicos de gran importancia es el transporte, verdadero detonador de la forma de vida, desarrollo y movilización de usuarios.

Hasta 1993, se realizaban en la Ciudad de México 36 millones de viajes-pesona-día, de los cuales el 57 % era manejado por los sistemas de transporte que operaba el Departamento del Distrito Federal, es decir, Metro, Ruta 100, trolebuses y tren ligero.

En relación a los 36 millones de viajes, 27.2 % se realizaba en autobuses urbanos (lo que fue ruta 100).

En segundo lugar está el automóvil particular en el que se efectuaban 4.64 millones de viajes, que representan 23.8 % del total.

Después está el Metro, que transportaba hasta 1993, 4.5 millones de pasajeros diarios, lo que representa el 23.5 % del que se genera en la Zona Metropolitana de la ciudad de México.

Los autobuses suburbanos, unos 7 mil -que ocupan el cuarto lugar-, realizaban cerca de 3.2 millones de viajes, equivalentes a 15.2 por ciento del total. En su mayor parte pertenecientes a empresas privadas, las cuales funcionan mediante concesión federal-STC-o local- Estado de México.

En el quinto lugar se ubican los taxis en sus diversas modalidades -64530 sin itinerario fijo, y poco más de 77000 colectivos, combis y microbuses- que atendía alrededor de 10.8 % del total de traslados. Por lo que hace al mismo transporte de alquiler, en el rubro de autobuses escolares de empleados y de

---

<sup>63</sup> Cfr. "Toma por sorpresa a Francia el "fantasma de la contaminación", EL UNIVERSAL México, -primera sección-, 8 de febrero de 1996, p. 19.

turismo realizaban cerca de 191162 recorridos, lo cual equivale al 1 % del total, servicio que se prestaba en aproximadamente 4000 unidades.

Finalmente, el transporte eléctrico, que incluye trolebuses y trenes ligeros, operaba 289 unidades, transportando a 111.9 millones de pasajeros al año.<sup>64</sup>

Atentos al reparto de transporte, producto del crecimiento explosivo en el uso del automóvil particular, que ocupa diez veces más superficie vial por pasajero transportado, que un autobús urbano, y consume quince veces más combustible por persona desplazada, es un problema que deviene entre otras causas, por la deficiencia de transporte público, ya en cuanto suficiencia ya en calidad. Situación por la que debe ponerse atención por las autoridades capitalinas, para procurar eficientizar el transporte, tendiendo a incrementar éste, principalmente de energía eléctrica, para con ello posibilitar una mejor transportación, que mucha falta hace, así como disminuir el uso particular y por ello la contaminación.

Lo anterior debe ser parte de un Programa Integral de Transporte Metropolitano, que contemple a los 27 municipios del Estado de México intercomunicados.

### **2.10.2.3. DE VIALIDAD.**

A raíz del autotransporte ya referido en el inciso anterior, esto es, concretamente más de 3.5 millones de vehículos que se desplazan en casi 200 mil hectáreas, aspecto que lo convierte en el parque vehicular en movimiento más numeroso del mundo; y aunado a la falta de vías de circulación propias para dicha cantidad de automóviles; así como las cuatro centrales camioneras, que implican sobre 6771 corridas que por día realizan los camiones, que por torpeza, capricho y autoritarismo oficial, penetran y recorren el área metropolitana; surgen una diversidad de problemas, tales como tráfico o congestión intenso, alta contaminación, pérdida de muchas horas-hombre de trabajo, etc.

---

<sup>64</sup> Cfr. "El D. F., ENORME MONSTRUO DE SED Y DE CONGOJAS", Epoca, México, núm. 145, 1994, pp. 11 y 12.

Por lo anterior, se debe poner atención a aspectos como el mejoramiento de vías de comunicación, y sobre todo procurar una real desconcentración de la ciudad de México hacia los demás Estados de la República, ya en el aspecto económico, como administrativo, etc., para iniciar una disminución poblacional de la ciudad. También el incremento de medios de transporte masivo, es algo esencial, y así el proyecto de tren elevado que irá de Santa Mónica Estado de México a Bellas Artes, lo que implicará dejar de utilizar 53 mil vehículos, constituye un avance al respecto.

#### **2.10.2.4 DE SEGURIDAD**

La seguridad pública en cualquier ciudad es un aspecto esencial para el pleno desarrollo de las diversas actividades humanas. Todo individuo tiene como deseo el que su integridad física y patrimonial esté a salvo; sin embargo en la ciudad de México, cada vez esto es menos posible.

El número de delitos diarios que se comenten en el Distrito Federal supera los 700, siendo los de robo a mano armada y a casa-habitación, homicidio y robo de vehículos los más frecuentes.

Según informes de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, durante 1995 la inseguridad creció en más del 15 % con respecto del año anterior y, que según las estadísticas se previó su incrementación aun más para los años subsecuentes, sobre todo por el creciente desempleo que se vive en el país, concretamente en el Distrito Federal.

Entre las diversas causas que han originado que la ciudad de México se haya convertido en lo que muchos le han llamado "selva urbana", están la corrupción, la impunidad, la ineptitud y la colusión. Esto a originado que se haya perdido la confianza en las autoridades policíacas.

Lo anterior hace necesario urgentemente, entre otras medidas, que el gobierno de la ciudad implemente mecanismos que conduzcan a que la policía trabaje en forma más eficaz y más profesional, que combata a la delincuencia

organizada; y aunado a lo anterior, también se hace necesaria la organización cívica con el fin de combatir con la fuerza de la razón y la ley, a quienes mantienen como rehén a la gran ciudad de México.

#### **2.10.2.5 DE DESPERDICIO SOLIDOS.**

Un problema más que se observa en nuestra ciudad, es la falta de un eficiente servicio de recolección de basura y plantas de tratamiento.

La población defeca, produce miles de toneladas de basura diariamente, muchas de las cuales llegan a permanecer por días en las calles, contaminando plenamente, por falta de un servicio suficiente, que atienda debidamente esta necesidad. Así también por desgracia falta de educación y conciencia de la población incide considerablemente, aumentando los problemas de sanidad.

Otro problema correlativo, es la falta de plantas de tratamiento de basura, y sobre todo las múltiples consecuencias que se derivan de los basureros donde finalmente se entierran los desperdicios.

Al respecto, se hace emergente, la eficientización del servicio público de recolección de basura; nuevas plantas de tratamiento de residuos sólidos; lugares debidamente estudiados para basureros, evitando al máximo cualquier riesgo; así también promover una educación colectiva en aras de reducir la producción de basura; principalmente inorgánica, procurando una selección de la basura desde las casas y oficinas, para lograr finalmente un mejor aprovechamiento de ésta.

#### **2.10.2.6. DE AGUA.**

Los múltiples problemas que devienen con motivo de falta de suministro suficiente de agua a la ciudad de México son realmente severos, varias son las Delegaciones Políticas y muchas las colonias que sufren de escasez de agua potable, e incluso situación que se ve empeorada en ciertas épocas del año, principalmente las de sequía.

Lo anterior trae como consecuencia a su vez problemas de diversa índole, principalmente de sanidad.

La deficiencia en el servicio público deviene no sólo de una posible mala administración de éste sino de otros aspectos, entre los cuales están los siguientes:

- Excesiva población, que no le es suficiente los caudales de tres ríos, que incluso están alejados de ésta.

- El estar el Distrito Federal a una altura por encima de los 2 mil metros sobre el nivel del mar.

- Uso irracional del líquido.

- Red hidráulica que aunque de dimensiones enormes, finalmente insuficiente de llegar a toda la población. Así aun cuando surte a más del 90 % de la población de agua potable, con un abastó de 45 M3. por segundo en promedio, el restante de la población recibe el agua a través de carros tanque, en muchas ocasiones con total irregularidad.

- La forma de dotar de agua al Distrito Federal es compleja, se utilizan fuentes superficiales y subterráneas ubicadas dentro y fuera de la cuenca.

- El caudal superficial se capta de más de 60 manantiales que se encuentran en la región suroeste del Distrito Federal y de la cuenca del Río Cutzamala, de donde se bombea el agua a una altura superior a los 1100 metros, para que llegue a la ciudad, en tanto que el agua subterránea se extrae de 1327 pozos localizados en la cuenca de México y en el Valle de Lerma.

- Una vez que se capta el agua, ésta se transporta por medio de 490 km. de líneas de conducción a 241 tanques de almacenamiento con una capacidad conjunta de 1.5 millones de litros; a través de ellos se lleva al usuario por medio de 500 km. de longitud de red primaria y 12000 km. de red secundaria.

- La calidad de agua se procura que sea adecuada, para lo cual existen 244 plantas de cloración, y 4 potabilizadoras con capacidad conjunta de 1.1 M3. por segundo en las que se utilizan procesos físico-químicos.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Cfr. Id.

Ante la situación señalada, se requiere ampliar la red hidráulica así como darle un mantenimiento permanente que le permita estar en óptimas condiciones, evitando las constantes fugas del vital líquido; mejorar la calidad del agua en cuanto a su purificación; conscientizar a la población para el uso racionado del agua; y como para otros problemas, implementar medidas de desconcentración del Distrito Federal, para disminuir el factor poblacional.

#### **2.10.2.7 DE DRENAJE.**

El desalojar los desperdicios de una ciudad es el contenido de un servicio público esencial; por lo que la ciudad de México cuenta con una red de 15 mil Kilómetros de drenaje.

El problema de drenaje en la cuenca no sólo depende de sus características topográficas, sino también de factores que vuelven sumamente complejo el manejo de los escurrimientos de zonas montañosas del sur y del poniente.

Así también afectan el acelerado crecimiento del área urbana, el hundimiento del subsuelo debido a la extracción de agua, el manejo de las aguas negras y pluviales por parte de varios organismos -SARH, Estado de México y Gobierno del Distrito Federal-, la interacción de los subsistemas de drenaje que no permiten manejar independientemente el líquido y las tormentas.

El drenaje en el Distrito Federal cuenta con gran infraestructura que forma un sistema sumamente complejo dividido en cuatro subsistemas: 1) Alcantarillado o red secundaria. 2) Colectores o red primaria. 3) El gran canal del desagüe con 47 Kilómetros de longitud. 4) Drenaje profundo, que surgió por la necesidad de desalojar en periodos cortos, grandes volúmenes de agua de la cuenca de México.

La red señalada comunica por los túneles de Tequisquiác a Tula y de ahí al Río Tuxpan, que lleva finalmente las aguas negras al Golfo de México.

No obstante la importante red de drenaje con que cuenta el Distrito Federal, suelen observarse diversos problemas, sobre todo en temporadas de lluvia, cuando las inundaciones en calles y grandes avenidas es común. Ello

marca la necesidad de continuar trabajando en el mejoramiento y mantenimiento del drenaje de la Ciudad de México; así como evitar aspectos paralelos que coadyuvan en los problemas referidos, tales como los desechos sólidos en las calles y avenidas, que mucho afectan.

#### **2.10.2.8 DE ALUMBRADO PUBLICO.**

A falta de una red de alumbrado público suficiente en la Ciudad de México, así como de su falta de mantenimiento permanente, muchas colonias de la capital sufren de las consecuencias de ello, principalmente del incremento de la delincuencia, que a la sombra de la obscuridad se da.

Por lo anterior urge también poner mayor atención a este servicio público, que por demás es importante; debiéndose entre otras cosas, ampliar la red de alumbrado; darle mantenimiento permanente a los cables, lámparas y demás accesorios; etc.

#### **2.10.2.9 SANITARIOS.**

La salud es algo esencial en la vida del hombre, por lo que su salvaguarda es muy importante.

En la ciudad de México, la asistencia social y la prestación de servicios de salud, así como los auspicios a las actividades recreativas y culturales, y el desarrollo y fortalecimiento de los valores comunitarios, no han sido atendidos debidamente, observándose a la fecha una diversidad de críticas por sus deficiencias.

El servicio médico que presta el Gobierno del Distrito Federal a través de sus 24 hospitales en las 16 delegaciones políticas, deja mucho que desear; pues sus irregularidades de falta de personal capacitado, de infraestructura, de medicamentos, de atención digna y otros, desemboca en diversos problemas que aquejan a la comunidad; situación por la cual debe implementarse un mejoramiento substancial, que permita una verdadera y eficaz prevención y tratamiento de enfermedades a la comunidad.

### 2.10.3 DESARROLLO URBANO IRREGULAR.

El desarrollo urbano de toda ciudad debe realizarse con todo orden, pues de lo contrario desemboca en diversos problemas.

En la ciudad de México se observa un enorme desarrollo urbano irregular, al existir muchos asentamientos habitacionales sin planeación alguna o sin la suficiente, e incluso en zonas de alto riesgo, que suelen desembocar en derrumbes y por ende muertes múltiples. También la ubicación irregular de fábricas y comercios en zonas inconvenientes, es otro factor común en nuestra ciudad.

Las causas del crecimiento anárquico de la urbe, son sin duda el incremento poblacional desmedido, así como la ineficiencia de la autoridad administrativa.

Al efecto, se requiere conocer y vincular los instrumentos de control para el desarrollo urbano, con el ejercicio profesional, lo cual propiciará un mejor desempeño de los encargados de las construcciones y, en consecuencia, se acrecentará la organización de la ciudad de México, y se generará su progreso.

La Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Desarrollo Urbano, el Reglamento de Zonificación y el Reglamento de Construcción para el Distrito Federal, son los instrumentos de control o norma que determinan los lugares en donde se aplican los usos del terreno y señalan las características de las edificaciones que se van a construir, por lo que su omisión en su aplicación crea un crecimiento desordenado de la ciudad.<sup>66</sup> En relación a dichos ordenamientos, es recomendable su revisión para que exista un Plan de Desarrollo Urbano acorde a la situación actual de la ciudad.

### 2.10.4 LA CONURBACION.

El crecimiento poblacional que ha venido observando la ciudad de México, así como varios municipios aledaños, ha hecho nacer un fenómeno social denominado conurbación, es decir, la interrelación en diversos aspectos

---

<sup>66</sup> Cfr. Romero, Laura; "El DF, mejor organizado si su construcción se ciñera a los reglamentos y leyes urbanas"; GACETA UNAM, México, núm. 2936, 1995, p. 16.

entre zonas geográficas diferentes pero finalmente juntas o casi juntas, lo que a su vez a dado nacimiento a múltiples problemas; entre otros, ecológicos, de asentamientos urbanos, de transporte, de vialidad, de seguridad pública, de agua potable, de drenaje, sanitarios, de recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, etc. Problemas que aunque someramente, han sido abordados en este trabajo.

Las causas de este fenómeno de conurbación son diversas, así hay quien considera que se debe a un ejercicio político del entonces Departamento del Distrito Federal durante la gestión de Ernesto P. Uruchurto, en el que se prohibió la construcción de fraccionamientos en la ciudad de México, provocando el crecimiento de los municipios conurbados del Estado de México, para atender a la demanda de vivienda.<sup>67</sup>

Así, el área conurbada en el Estado de México crece de 949,462 habitantes en 1950 a 6.8 millones en 1990; en tanto que la Ciudad de México pasa de una población de 3'050,000 a 8.2 millones en 1990. Ambas entidades reunían a 15 millones de mexicanos, en 1990, esto es, el 18.5 % de la población total del país.<sup>68</sup>

Hoy en día la llamada Zona Metropolitana de la ciudad de México, se encuentra integrada por las 16 delegaciones, 17 municipios del Estado de México, uno de Morelos y otro de Hidalgo; alberga, entre población propia y flotante unos 20 millones de habitantes.

Ante la problemática que presenta la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se hace urgente la necesidad de una eficiente coordinación metropolitana de las diversas autoridades, a fin de que las divisiones territoriales y la autonomía de las municipalidades no se conviertan en un obstáculo para la instrumentación de acciones conducentes a resolver los problemas urbanos que dicha zona presenta.

---

<sup>67</sup> Cfr. Núñez Valdez Carlos; citado por Gustavo Ayala Vieyra, "La urbanización mal planeada, una causa de la contaminación ambiental", GACETA UNAM, México, No. 2834, 19 de mayo de 1994, p.15.

<sup>68</sup> Cfr. Salcedo Aquino, Roberto; Ciudad de México: Administrabilidad de la Metrópoli", Fundación Distrito Federal Cambio XXI, Serie Textos, México, núm. 1., p. 2.

## CAPITULO TERCERO

### LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL DENTRO DEL MARCO CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EL 25 DE OCTUBRE DE 1993.

SUMARIO: 3.1 ANTECEDENTES. 3.2 LA INICIATIVA DE DECRETO DE LA REFORMA POLITICA, POR EL C. CARLOS SALINAS DE GORTARI. 3.2.1 LA EXPOSICION DE MOTIVOS 3.2.2. SU PROPUESTA DE REFORMA. 3.2.3 LOS DEBATES. 3.2.3.1 ANTE LA CAMARA DE DIPUTADOS 3.2.3.2 ANTE LA CAMARA DE SENADORES 3.3. CONTENIDO DE LA REFORMA POLITICA. 3.4 ANÁLISIS CRITICO. 3.4.1 ASPECTOS POSITIVOS. 3.4.2 ASPECTOS NEGATIVOS. 3.5 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA ULTIMA REFORMA POLITICA AL DISTRITO FEDERAL, DEL 26 DE AGOSTO DE 1996.

La pretensión que se tiene en desarrollar el contenido de este capítulo, es el de hacer un análisis crítico particular sobre la reforma política al Distrito Federal, llevada a cabo el 25 de octubre de 1993 a nivel constitucional, en cuanto a antecedentes y contenido, tomando en cuenta los diversos artículos reformados y adicionados, sin que dicho análisis rebase el contexto constitucional, lo que implicará no referirnos a leyes secundarias, pues estas últimas serán materia del Capítulo Cuarto.

Lo anterior permitirá evidenciar lo positivo o negativo de dicha reforma, para estar en aptitud de formular en su momento alguna propuesta de mejoramiento sobre la ciudad capital, atentos también a la última reforma política al Distrito Federal de agosto de 1996.

#### 3.1 ANTECEDENTES.

No obstante las diversas reformas constitucionales y leyes orgánicas del Departamento del Distrito Federal y sus múltiples reformas que se vinieron dando desde aquel cambio radical de 1928 en que se le quitara el carácter de municipio a la ciudad de México, para asignarle el de Departamento del Distrito Federal, hasta antes de octubre de 1993 e incluso en cierto grado hasta estos días, ha existido un reclamo permanente por parte de la sociedad defesña, en el sentido de contar con un orden jurídico propio y suficiente, que satisfaga las necesidades

políticas, económicas, culturales, administrativas y sociales del Distrito Federal, a efecto de lograr un mejor nivel de vida.

En abril de 1992, el Presidente de la República, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, convocó a todas las fuerzas políticas nacionales a iniciar los trabajos para adecuar las instituciones del Distrito Federal a sus nuevas realidades; a identificar y a realizar los cambios que fueran necesarios, reconociendo su urgencia pero también las condiciones que deben prevalecer, y a llevar adelante transformaciones profundas con equilibrio y sin riesgo de rupturas.

En ese sentido, durante los meses de julio, agosto y septiembre de 1992, fueron emitidos múltiples puntos de vista de carácter administrativo, jurídico, económico y político, por diversos actores y organismos (partidos políticos, agrupaciones civiles, investigadores de universidades, articulistas de diversos diarios de circulación nacional); todo a fin de prepararse para la realización de las "Audiencias Públicas para la Reforma Política del Distrito Federal" a efectuarse el mes de octubre de 1992, bajo la dirección de una mesa de concertación.<sup>69</sup>

Como resultado de las "Audiencias Públicas para la Reforma Política del Distrito Federal", y aunado a otros elementos, es elaborada la iniciativa de decreto de la reforma política para el Distrito Federal, que presentara el C. Carlos Salinas de Gortari ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para su consideración, el 5 de julio de 1993, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **3.2 LA INICIATIVA DE DECRETO DE LA REFORMA POLITICA, POR EL C. CARLOS SALINAS DE GORTARI.**

La pretensión del desarrollo de este inciso, es la de analizar las razones que tuvo el ejecutivo federal para proponer su iniciativa de reformas y adiciones a

---

<sup>69</sup> Cfr. Monterrosas, Daniel; op. cit., PRESENTACION.

la Constitución General en relación al Distrito Federal, lo que nos permitirá entender su contenido y en su caso poder emitir nuestra crítica.<sup>70</sup>

### 3.2.1 LA EXPOSICION DE MOTIVOS.

La iniciativa de decreto de reformas, adiciones y derogación presentada por el Presidente, fue sustentada en una serie de motivos reales e interesantes, entre los cuales se señala la consolidación de cambios, que posibiliten el avance y el progreso en los diversos aspectos sociales, sustentándose dichos cambios en la creación de nuevas instituciones y ampliación de espacios de acuerdo político; atentos a las necesidades sociales, a fin de fortalecer la soberanía y hacer avanzar la democracia, la justicia y la libertad.

Se hace alusión a la necesidad de la participación ciudadana, a fin de lograr mejores decisiones de gobierno, refiriéndose los avances que se han observado en varios ámbitos, ya el electoral, ya el de educación, en el campo, en el medio ambiente, etc.

Por lo que hace a la ciudad de México en particular, se señala la necesidad de nuevas instituciones a fin de fortalecer la vida democrática; en ese sentido se propone la transformación de la forma de gobierno del Distrito Federal, pretendiendo garantizar la seguridad y soberanía de los Poderes de la Unión, y a la vez la existencia de órganos de gobierno del Distrito Federal, representativos y democráticos, para lograr la participación de los ciudadanos del Distrito Federal, en la elección de sus autoridades.

Se subraya la necesidad de la figura de un Distrito Federal, como en otras Repúblicas Federales, como sede de los Poderes de Unión, para garantizar su soberanía, su seguridad y la presencia equilibrada de los estados, impidiendo que uno de ellos predomine.

---

<sup>70</sup> Salinas de Gortari, Carlos; "Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74 79, 89 104, 105, 107, 122, así como el 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", Fundación Distrito Federal Cambio XXI, Serie Documentos, México D. F., No. 5, pp. 1-12.

También se destaca que se ha pretendido a través de la historia de la Nación, el resolver las tensiones entre el peso político de la ciudad de México y el resto del territorio.

El problema de los derechos políticos locales de los habitantes del Distrito Federal, se comenta, fue planteado en los Congresos Constituyentes de 1817 y 1917, quienes adoptaron para el gobierno del Distrito Federal, una fórmula atenta a la consolidación de las instituciones de la República, en atención a los múltiples problemas de carácter internacional (invasiones) e interno (fuertes poderes e intereses locales que se resistían al cambio).

Dentro del desarrollo o evolución de la ciudad de México, se expone el nacimiento del Departamento del Distrito Federal, en 1928, señalándose como causas, la necesidad de responder al malestar social por ineficacia de los servicios, la falta de recursos, los problemas de pago de impuestos y la fragmentación de las decisiones de la administración; evitar los conflictos y la paralización política local; consolidar el régimen político local; y consolidar el régimen político nacional, pues las luchas en su contra partían de la ciudad de México.

Lo anterior permitió, que en las décadas de los 40' y 50' se observara una mejoría en el aspecto económico en los habitantes de la ciudad de México, que según se refiere, la preocupación por nuevas formas de participación política de los defensores no fuera algo central.

Sin embargo al paso de las décadas siguientes, se observa un acelerado cambio de la ciudad de México, que la hace llegar a niveles demográficos importantes, con un considerable desarrollo industrial y de servicios, que entre otros aspectos el político se acentúa, surgiendo aportaciones de partidos políticos para reformar la ciudad, lo que lleva en su momento al fortalecimiento del Consejo Consultivo y a la creación de las delegaciones políticas; también aparecen nuevos movimientos y reclamos diversos, que exigían la renovación de la estructura administrativa y política de la ciudad de México.

Así las cosas, se señala en la exposición de motivos, que era tal la pluralidad que se había establecido, en todas sus expresiones, tanto partidistas,

culturales y de diversidad social, que en respuesta a ello se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual en su momento elaboró importante iniciativa de Reforma para otorgarle facultades legislativas, con el objeto de avanzar en la reorganización de la ciudad.

Tomando en cuenta, se señala en la exposición, que siendo la ciudad de México, totalmente diferente a lo que fue a su nacimiento, esto es, que hoy en día es la mayor concentración de actividades y población en la historia del país, donde convergen las más importantes instituciones educativas, financieras y culturales y tiene la mayor producción industrial, representando sus conflictos urbanos uno de los retos más grandes a la eficacia pública del país; es necesario diseñar instituciones en el marco de la Constitución y de nuestros principios fundadores, para mejorar la vida y la convivencia, para que la ciudad funcione y la democracia avance; para lo cual se requiere una organización política que asegure libertades, participación, democracia y estabilidad, que acerque el gobierno a los ciudadanos y que facilite la cooperación de sus habitantes en la superación de sus grandes retos.

En esta exposición de motivos se insiste sobre la necesidad de la existencia del Distrito Federal, en virtud de que a través de él, se garantiza la soberanía de los estados y la seguridad de los Poderes de la Unión; toda vez que si estos últimos no actuaran con libertad en el territorio donde se encuentran, si un poder local disminuyera sus atribuciones y facultades, se estaría desconociendo la esencia federalista y el principio básico de cohesión e integración nacional que está en el origen de la República.

Acorde a lo anterior, pero con el deseo de crear órganos propios, representativos y democráticos, para el Distrito Federal, con respeto a las facultades que se hayan de otorgar a los Poderes de la Unión en el Distrito Federal, se considera que es posible este cambio en atención a las condiciones actuales.

Se señala que el proyecto que se propone, es resultado de un proceso social, esto es, de numerosas aportaciones de cada una de las fuerzas políticas de la ciudad de México.

Se enfatiza en que la propuesta está acorde tanto al interés político de la ciudadanía del Distrito Federal, en los asuntos de carácter urbano, de administración y de gobierno, como a la necesidad de ejercer cabalmente las funciones federales; no implicando violación a la tradición histórica constitucional que, desde 1824, ha sentado las bases de organización política del Distrito Federal dentro de las facultades del Congreso de la Unión.

### **3.2.2 SU PROPUESTA DE REFORMA.**

En base a la exposición de motivos realizada en la Iniciativa de Decreto, el C. Carlos Salinas de Gortari, plantea inicialmente su propuesta de reforma de manera argumentada, para finalmente dar el contenido técnico de lo que con ciertas modificaciones, constituyó el Decreto de Reforma Política para el Distrito Federal.

En ese sentido dicha propuesta implicó plantear las bases de organización del Distrito Federal en el artículo 122, que hasta entonces regulaba lo que se ha denominado como garantía federal, cuyo contenido en un solo párrafo se propuso pasarlo como primer párrafo al artículo 119, sin perjuicio de sus dos párrafos que pasaran a ser segundo y tercero.

Con la pretensión de que los Poderes de la Unión ejerzan atribuciones de gobierno en el territorio y que a la vez se crearan órganos representativos y democráticos acorde a determinada distribución de competencias, se propuso que el primer párrafo del artículo 122 estableciera que el gobierno del Distrito Federal esté a cargo de los Poderes de la Unión, quienes actuarán por sí y a través de los órganos de gobierno representativos y democráticos que la misma Constitución establezca.

Por lo que hace a la organización del gobierno del Distrito Federal, se plantean las bases, para que el Congreso de la Unión las considere al expedir el ordenamiento respectivo, con denominación de Estatuto de Gobierno y carácter de ley, siendo ello una atribución de dicho Congreso, por la importancia del Distrito Federal en relación a la Federación.

En cuanto a la integración de dicho gobierno, se señalan como órganos a la Asamblea de Representantes, al Jefe del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia, cuya distribución de atribuciones al igual que las de los Poderes de la Unión, se harían en el Estatuto de Gobierno, atentos a los ámbitos de competencia que se señalan en la iniciativa.

Se señala que la administración pública del Distrito Federal sea local, requiriéndose de órganos centrales, desconcentrados y de entidades paraestatales; dejando al Estatuto de Gobierno las bases de distribución de atribuciones, y las reglas para la creación de dichas entidades.

También se deja al Estatuto de Gobierno, el determinar los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal, que van más allá de los artículos 35 al 38 de la Constitución, relativos a los derechos y obligaciones de los mexicanos y los ciudadanos, en atención a que se buscó alcanzar también a los habitantes y residentes de esta ciudad, independientemente de su nacionalidad y de su carácter de ciudadanos. Como lo anterior, el Estatuto determinaría la integración de un consejo de ciudadanos por medio de elección directa para cada demarcación territorial en que se divida la entidad.

Siguiendo el orden del artículo 122, su fracción II, contemplaría las facultades del Presidente de la República, ya en lo relativo a la designación del servidor público que tendrá a su cargo la fuerza pública del Distrito Federal, como el nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal. Especificándose en cuanto a la primera atribución, la posibilidad de serle delegadas las funciones de dirección en materia de seguridad pública, al Jefe del Distrito Federal.

Otra atribución que se le da al Ejecutivo Federal, es la de intervenir en la designación del Jefe del Distrito Federal, sujeta al procedimiento referido en la fracción VI del artículo en comento. Así el nombramiento que de Jefe del Distrito Federal haga, recaería en un miembro de la propia Asamblea de Representantes, dicho nombramiento sería sometido a la ratificación de dicha Asamblea. Para el efecto de evitar procesos que pudieran prolongarse, se define un procedimiento terminal, en caso de rechazos sucesivos por parte de la Asamblea; así, el Senado

de la República haría directamente el nombramiento, como cámara representativa del pacto de la Unión.

Siguiendo con el Jefe del Distrito Federal, éste duraría en su encargo desde la fecha en que rindiera protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, hasta el dos de diciembre del año en que se concluya el periodo constitucional de la Asamblea respectiva.

Por lo que hace a las faltas absolutas y temporales del Jefe del Distrito Federal, con la pretensión de evitar que se presentaran vacíos de poder por falta de integración del órgano, se proponen soluciones normativas para resolverlas.

Una facultad más para el Presidente de la República, es la de presentar la propuesta al Congreso de la Unión de los montos de endeudamiento para el financiamiento de los proyectos del Distrito Federal; existiendo la participación del Jefe del Distrito Federal en dicha propuesta, para tomar en cuenta las necesidades directas de la ciudad. Dicha facultad tiene relación con la adición al artículo 73 fracción VIII por la que el Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda, para lo cual el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiese realizado. Sobre el particular, la iniciativa propuso, que a su vez el Jefe del Distrito Federal informe a la Asamblea de Representantes al rendir la cuenta pública.

Conforme a la propuesta del ejecutivo, se previó también que éste tuviese la facultad de iniciativa legislativa ante la Asamblea.

Por lo que hace a la conformación de la Asamblea, se propone que los miembros sean electos cada seis años, que el Ejercicio de su función primordial se realizara en dos periodos ordinarios de sesiones, que se iniciaran, el primero de ellos el 3 de diciembre de cada año y el segundo a partir del 16 de abril, pudiendo concluir en el primer caso el 3 de febrero del año siguiente y el 15 de julio del mismo año para el segundo periodo.

A dicha Asamblea se le dota de facultades legislativas, en las diversas materias enunciadas en la fracción IV, inciso g, que refiere las de: hacienda

pública e ingresos; administración pública local; procesos electorales; organismos protectores de los derechos humanos; participación ciudadana; entre otras. Es de señalarse que las no conferidas a dicho órgano se entienden reservados al Congreso de la Unión en términos de la fracción VI del artículo 73 constitucional que se propone.

Así mismo, la Asamblea aprobaría el presupuesto de egresos en el Distrito Federal, como revisaría la cuenta pública.

Se determina el procedimiento conforme al cual el Jefe del Distrito Federal podrá participar en el proceso de formación de leyes y decretos. Así también se disponen los términos en que dicho Jefe deberá presentar la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos.

Se establece que el miembro de la Asamblea nombrado por el Presidente de la República como Jefe del Distrito Federal y ratificado por aquélla, o bien directamente nombrado por el Senado de la República, se considerará separado de su cargo de representante en la Asamblea para pasar a ser titular de la administración pública del Distrito Federal.

El encargo de la función judicial subsiste al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sin embargo se innova proponiendo, que los nombramientos de los magistrados del Tribunal los haga el Jefe del Distrito Federal, ya no el Ejecutivo Federal, sujetando el nombramiento respectivo a la ratificación de la Asamblea de Representantes; así también que el Tribunal elabore su propio presupuesto para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos que se envíe a la Asamblea de Representantes.

Por lo que hace a la conurbación en el Valle de México, se plantea la creación de comisiones metropolitanas para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal. Los respectivos gobiernos podrían suscribir convenios para la creación de esas comisiones para la coordinación de acciones 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. Siendo un aspecto fundamental de tales comisiones el que a través de ellas se establecerían las bases para determinar coordinadamente organismos o entidades públicas con funciones específicas en las materias señaladas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación.

El contenido de la iniciativa hasta al momento señalado, relativo al artículo 122, implicaba la necesidad de cambios en otros artículos constitucionales para integrar en su totalidad el marco legal del gobierno del Distrito Federal. En atención a lo anterior se propone que la fracción IV del artículo 31 contenga la obligación fiscal para con el Distrito Federal, por constituir ya un ámbito gubernativo propio.

Otro artículo constitucional que también implicaría ser reformado es el 44, que estableciera que la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 73 implicaría ser reformado en varias fracciones, así la fracción VI, contendría la facultad legislativa del Congreso de la Unión para el Distrito Federal, precisando que esto será así en las materias que no están expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.

La fracción VIII del artículo 73, para ser congruente con la fracción II inciso d), del nuevo artículo 122, sería adicionada, respecto de la propuesta que haga el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, sobre los montos de endeudamiento para financiar el presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Finalmente del mismo artículo 73, se eliminaría de la fracción XXIX H, la referencia al Distrito Federal, en virtud de que la ley relativa al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, será competencia de un órgano específico.

El artículo 74 sería reformado, para eliminarse las referencias implícitas y expresas al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, Ley de Ingresos y Cuenta Pública del Distrito Federal; por lo que los diputados dejarían de conocer sobre

ello, para que conforme al nuevo artículo 122, correspondería a los órganos de gobierno del Distrito Federal.

En relación a las facultades del Senado, señaladas en el artículo 76, la fracción IX, contendría la facultad de la Cámara de Senadores para nombrar dado el supuesto de que la Asamblea de Representantes no ratificare dos nombramientos sucesivos que hiciera el Presidente de la República, al Jefe del Distrito Federal.

En lo tocante al artículo 79 fracción II, se suprimiría la facultad de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para recibir las propuestas de los magistrados del Distrito Federal, en atención a que esa función correspondería a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

También se reformaría el artículo 89, en su fracción II y XVII, para que las facultades y obligaciones del Presidente de la República, estén acordes con su participación en el gobierno del Distrito Federal y en particular con el procedimiento de designación del Jefe del Distrito Federal.

La iniciativa en análisis, propone también modificar la fracción I B del artículo 104, con la finalidad de incluir, para la procedencia del recurso de revisión ante los Tribunales de la Federación las resoluciones definitivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Por último los artículos 105 y 107 fracción VIII inciso a), serían modificados, para dirimir las controversias que se susciten, por razones de constitucionalidad por los actos y leyes de los órganos específicos del Distrito Federal, en relación con los Estados, entre sí, o frente a las leyes federales y del Distrito Federal.

Esta reforma constitucional en comento, implicaría según la iniciativa cambios en toda la organización institucional y administrativa del Gobierno del Distrito Federal; cambios que se introducirían gradualmente con el fin de no generar vacíos legales o desordenes administrativos en el Distrito Federal.

Así en atención a lo anterior, la primera etapa de aplicación de las reformas, sería el establecimiento de las facultades legislativas para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; pues sería indispensable para poder elaborar los ordenamientos que habrán de sustentar la nueva organización institucional.

En el mismo sentido anterior, la propuesta de iniciativa contiene diez artículos transitorios para establecer la entrada gradual en vigor de la reforma; así se establece que la vigencia de las reformas y adiciones que se someten a consideración del Constituyente Permanente surtirán efectos a los treinta días siguientes de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Las reformas propuestas tendrían sus primeros efectos para el trienio 1994-1997 respecto del ejercicio de las funciones legislativas para el Distrito Federal por la Asamblea de Representantes, en las materias expresamente conferidas. En tanto que la vigencia del órgano ejecutivo, sería efectiva a partir del mes de diciembre de 1997, atentos al artículo quinto transitorio.

Así el Presidente de la República seguiría a cargo del gobierno del Distrito Federal, y lo ejercería por conducto del Departamento del Distrito Federal hasta en tanto fuere nombrado y entrare en funciones el Jefe del Distrito Federal. Por lo anterior el artículo Octavo Transitorio, refiere que las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, que la Asamblea de Representantes, en ejercicio de sus facultades legislativas expidiera para los años de 1995, 1996 y 1997, le serían enviados por el Presidente de la República; igual situación se observaría por lo que hace a la Cuenta Pública para los años de 1995 y 1996; en tanto que la correspondiente a 1994 sería revisado por la Cámara de Diputados ya que ella habría aprobado en diciembre de 1993, el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el año de 1994.

La legislación expedida para el Distrito Federal se mantendría vigente hasta que se expidieran las nuevas disposiciones jurídicas.

En cuanto a la duración de los miembros de la Asamblea electos para el periodo que comprende de 1994 a 1997, durarían hasta el 2 de diciembre de 1997.

del tal forma que la Asamblea que corresponda al periodo de 1997-2000 iniciaría sus funciones el 3 de diciembre de 1997. Siendo la Asamblea que inicie el 3 de diciembre del año 2000 la que tenga un mandato por 6 años. Lo anterior atentos a los artículos segundo, tercero y cuarto transitorios.

Por lo que hace a los derechos laborales de los servidores públicos del Departamento del Distrito Federal, se señala en el artículo séptimo transitorio, que éstos los conservarán al ser adscritos al órgano ejecutivo local del gobierno del Distrito Federal.

El artículo sexto transitorio, señala que los consejos de ciudadanos por demarcación territorial se elegirán e instalaran en 1995, conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno y las leyes respectivas.

Finalmente es de referirse que de manera formal la Iniciativa de Decreto presentada por el C. Carlos Salinas de Gortari en su parte medular, después de la exposición de motivos, el proyecto técnico por lo que hace al articulado, inicia de la siguiente forma:

“Por lo expuesto y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el digno conducto de ustedes CC. Secretarios, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión, para los efectos del artículo 135 de la propia Constitución, la siguiente iniciativa de...

Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 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.

Artículo único. Se reforman los artículos 31, fracción IV; 44; 73, fracciones VI, VIII y XXIX-H; 74, fracción IV, en sus párrafos primero, segundo y séptimo; 79, fracción II; 89, fracción II; y XVII; 104, fracción I-B; 105; y 107, fracción VIII, inciso a); cambio de la denominación del Título Quinto y el artículo 122. Se adicionan los artículos 76 con una

fracción IX y 119 con un primer párrafo, pasando los actuales primero y segundo a ser segundo y tercero, respectivamente, y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:”

### 3.2.3 LOS DEBATES.

La reforma política en estudio, fue objeto de diversos debates en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, debates interesantes que a continuación reseñaremos.

#### 3.2.3.1 ANTE LA CAMARA DE DIPUTADOS

La Iniciativa de Decreto de la Reforma Política, presentada por el C. Carlos Salinas de Gortari ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el 5 de julio de 1993, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71 fracción I de nuestra Constitución Política, fue turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, para su estudio y dictamen; Comisiones que el 2 de septiembre de 1993, presentaron a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados su dictamen, el que fue objeto de una diversidad de debates entre los múltiples diputados pertenecientes a diversos partidos políticos, de los que resultó finalmente su aprobación en las circunstancias siguientes:<sup>71</sup>

En principio se hizo alusión a los antecedentes relativos al dictamen de referencia, para lo que se consideró no sólo la iniciativa presentada por el C. Presidente de la República, sino también la que presentara el Diputado José de Jesús Berrospe Díaz, de la fracción parlamentaria del Partido Político del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, de fecha 11 de mayo de 1993, por la que se propuso la reforma y adición a diversos artículos constitucionales.

En seguida se expresaron las diversas consideraciones en relación al dictamen de las Comisiones Unidas, en base a los cuales presentaron el proyecto

---

<sup>71</sup> Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; Diario de Debates, año II, núms. 8 y 9, 2 y 3 de septiembre de 1993, respectivamente, pp. 542 a 803.

de Decreto al H. Pleno del Congreso de la Unión. Es importante destacar que dicho proyecto, ya entonces observaba la mayoría de cambios (23 modificaciones), de las que finalmente se le harían a la iniciativa que presentara a su vez el Ejecutivo Federal, y que terminaría en el Decreto de Reforma a publicarse. Dichos cambios los habremos de destacar en el inciso siguiente.

Más adelante se hizo la fundamentación del dictamen, por el Diputado Fernando Francisco Lerdo de Tejada Luna, en nombre de las Comisiones respectivas; para pasar a la discusión en lo general.

Después de las múltiples intervenciones de diversos oradores por los partidos políticos representados en la Cámara, se dio por discutido el dictamen en lo general, procediendo a recoger la votación nominal en lo general y en lo particular de los artículos no impugnados en un sólo acto, resultando aprobado por 282 votos y 42 en contra. Destacándose que los partidos que votaron en favor fue el Revolucionario Institucional, Acción Nacional y Auténtico de la Revolución Mexicana; y en contra, diputados de los partidos de la Revolución Democrática, Popular Socialista y Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.

Posteriormente se entró en la discusión particular de diversos artículos, para finalmente someter a la consideración de la Asamblea las distintas propuestas presentadas, a través de la sesión, por los señores diputados, de lo que resultaron aceptadas cuatro del Partido Acción Nacional, en relación al artículo 122, fracción VI, inciso g); artículo 122, fracción I, inciso e); artículo 122, fracción II, inciso b); y artículo 122, fracción III, quinto párrafo, inciso a). Así también cuatro del Partido Revolucionario Institucional, en relación al artículo 122, fracción IV, inciso g); artículo 122, fracción V; artículo 122, fracción IV, adicionándosele un segundo párrafo al inciso b, y la adición del décimo primer artículo transitorio.

Finalmente se procedió a recoger en un sólo acto la votación nominal de todos los artículos reservados, de lo que resultó que se emitieron votos por el artículo 44, 73, 74,76 y 122, excepto la fracción IV, cuarto, quinto, sexto, octavo transitorios, en pro: 306 votos y 28 en contra.

Por el artículo 105, 43 votos en contra.

Artículo 122, fracción IV, y décimo primero transitorio, 319 votos en pro y 20 votos en contra.

Por el artículo 76, 20 votos en contra.

Por lo anterior el Presidente declaró aprobados los artículos reservados por 319 votos y aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de decreto en análisis.

### 3.2.3.2 ANTE LA CAMARA DE SENADORES

La minuta proyecto de Decreto que fuera votado favorablemente en la Cámara de Diputados, fue enviado a la Cámara de Senadores, en la que a su vez se turnó a las COMISIONES UNIDAS PRIMERA Y SEGUNDA DE GOBERNACIÓN, DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DEL DISTRITO FEDERAL, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente. Cabe agregar que aunado a este proyecto también se le envió una iniciativa con proyecto de reformas a diversos artículos relativos al Distrito Federal de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por los Senadores del Partido de la Revolución Democrática el 10 de noviembre de 1992.

En atención a lo anterior las comisiones señaladas sometieron a consideración de la Asamblea el dictamen correspondiente, en fecha 6 de septiembre de 1993, bajo los siguientes lineamientos.<sup>72</sup>

En principio se hizo alusión a la fundamentación constitucional para la reforma pretendida; enseguida se reseñó la evolución constitucional que ha tenido el Distrito Federal desde su nacimiento hasta la reforma de 1986; más adelante en el punto III, se vertieron ciertas consideraciones generales sobre las reformas propuestas. En el punto IV del dictamen se analizó la iniciativa de reforma del PRD, que en esencia propuso la supresión del Distrito Federal e inclusión del Estado de Anahuac; propuesta que desde el dictamen se consideró improcedente, por ser ajena a las tradiciones jurídicas e implicar un posible conflicto de competencia de autoridades.

---

<sup>72</sup> Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; Diario de Debates, núms. 8 y 9, 6 y 9 de septiembre de 1993, pp. 7-26 y 2-21, respectivamente.

El punto V del dictamen, versó sobre el contenido de la minuta proyecto de reforma enviada por la Cámara de Diputados, que ya en el punto 3.2.2 abordamos; destacándose un apoyo decidido, por considerarla favorable al desarrollo de la Ciudad de México.

Con carácter de consideración final, se señaló que la minuta de proyecto de Decreto contiene el máximo nivel de consensos que fue posible alcanzar, así como que establece una nueva estructura de gobierno para el Distrito Federal, fincada en los principios representativos y democráticos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Enseguida se solicitó la aprobación del proyecto de Decreto, que se puso a consideración, para lo cual se sujetó a primera y segunda lectura, y enseguida a la discusión en lo general.

En este último sentido, inició en apoyo del dictamen el Senador Manuel Aguilera, vertiendo diversos argumentos favorables.

Como siguiente orador, lo fue el senador Antonio Melgar Aranda, que como el anterior destacó las virtudes del proyecto de reforma, en cuanto a los cambios planteados, solicitando por ende su voto aprobatorio.

El tercero en intervenir fue el Senador Héctor Terán Terán, quien sostuvo que el proyecto de reforma si bien no es todo lo deseable, sí constituye un paso muy importante en el avance de las instituciones y organización política del Distrito Federal, que permitirá llegar a un mejor nivel de bienestar; contenidas en dicho proyecto diversas aportaciones o propuestas de su Partido Acción Nacional, por lo que se manifestó de manera aprobatoria, reflexionando por cierto en la importancia de ser abiertos a encontrar mejores formas democráticas para poder vivir.

El cuarto orador en dichos debates, lo fue el Senador Porfirio Muñoz Ledo, quien objetó mucho el contenido del Dictamen, por considerarlo insuficiente e incluso impropio en muchos de los términos utilizados, entre otros el del Jefe del Distrito Federal, sugiriendo la denominación de Gobernador, por ser más *ad hoc*. Y en ese último punto, criticó en extremo la forma de

designación de dicho Jefe del Distrito Federal. Finalmente y en esencia, consideró antidemocrático el proyecto, dejando a reflexión algunas sugerencias para el beneficio del Distrito Federal.

Como quinto orador en la discusión general, participó el Senador Angel Sergio Guerrero Mier, quien apoyó el proyecto de Dictamen destacando lo positivo de éste en sus aspectos principales, así como replicando a las observaciones del Senador Muñoz Ledo.

Posteriormente, hizo uso de la palabra el Senador Miguel Alemán, para hechos, destacando la importancia del proyecto de reforma y reflexionar en torno a la intervención del Senador Muñoz Ledo; quien a su vez enseguida solicitó el uso de la palabra, de igual forma para hechos, criticando nuevamente el proyecto de reforma y defendiendo su posición criticada por el Senador Miguel Alemán.

Más adelante, para hechos, se le concedió el uso de la palabra al Senador Víctor Manuel Tinoco Rubí, quien destacó en esencia los avances que implica el proyecto de reforma, concretando en diez puntos dicho proyecto.

Finalmente se dio por suficientemente discutido en lo general el proyecto; y no habiendo oradores para una discusión en lo particular, se procedió a recoger la votación nominal conjunta en lo general y en lo particular del proyecto de Decreto, siendo ésta de aprobación en lo general y en lo particular por 47 votos a favor y uno en contra; por lo que se pasó a las honorables legislaturas de los Estados, para los efectos constitucionales.

### **3.3. CONTENIDO DE LA REFORMA POLITICA.**

Como se analizó, después de los diversos debates que fueron llevados al cabo en la Cámara de Diputados, con motivo de la Iniciativa de Decreto presentada por el C. Carlos Salinas de Gortari, finalmente fue aprobada y mandada a la Cámara de Senadores, donde a su vez se aprobó enviándose a las Legislaturas de los Estados, para que finalmente se sometiera al Ejecutivo

Federal para su promulgación y publicación en el Diario Oficial el día 25 de octubre de 1993.<sup>73</sup>

El contenido del referido Decreto a excepción de algunos cambios en redacción y otros aspectos particulares, resultó en la mayor medida acorde a la Iniciativa de Decreto.

Los cambios que de fondo observó la Iniciativa de Decreto en relación al Decreto publicado, son los siguientes:

En la fracción II del artículo 89, no se acoge la iniciativa en cuanto a que sea facultad del Ejecutivo Federal, el nombrar y remover libremente al Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

El artículo 105, que señala la competencia exclusiva de la Suprema Corte, al referir de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, suprimió del proyecto de iniciativa, a los conflictos que se suscitaren entre la Federación y el Distrito Federal.

Al inciso e), de la fracción I del artículo 122, relativo a los consejos de ciudadanos, aunado a un cambio de redacción, se le adicionó una parte que refería la participación de los partidos políticos con registro nacional, en el proceso de integración de dichos consejos.

El inciso b), de la fracción II del artículo 122, cambió totalmente al proyecto, quedando como facultad del Presidente el aprobar el nombramiento o remoción, en su caso, que hiciera el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia; y no como se deseaba que fuera facultad del primero el nombrar y removerlo libremente.

La fracción III del artículo 122, en su primero y segundo párrafo, cambian en relación a la iniciativa, en el sentido que no dejó al Estatuto de Gobierno la

---

<sup>73</sup> Decreto por el cual se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del Título Quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Diario Oficial de la Federación, México, 25 de octubre de 1993, pp. 2-7.

integración de la entonces Asamblea de Representantes, sino que precisa ésta en cuanto a número y por lo que hace al tipo de representantes, al sistema a seguirse, la duración de su encargo, y la forma de cubrirse las vacantes, lo refirió en dichos párrafos a diferencia de la iniciativa que lo hizo en los párrafos tercero y cuarto, destacándose una diferencia trascendente en cuanto a la duración de los representantes que será de tres años, en relación a los seis años que proponía la iniciativa.

El inciso a) de la fracción III del artículo 122, relativo a una de las reglas ha observarse para el otorgamiento de las constancias de asignación, tuvo un cambio en el sentido de que ningún partido político podrá contar con más del sesenta y tres por ciento del total de representantes electos mediante ambos principios, a diferencia de la iniciativa que señalaba un sesenta y cinco por ciento.

El tercer párrafo del inciso b), de la fracción III del artículo 122 de la iniciativa, relativo a las reglas para la elección de los representantes, se suprime en la Reforma; dicho párrafo señalaba la integración que tendría el Colegio Electoral que calificara la elección.

El inciso b) de la fracción III en comento, en su párrafo tercero, que señalaba los periodos de sesión de la Asamblea, observó cambios en relación a las fechas siendo estas: Se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año, en tanto que la iniciativa refería el 3 de septiembre y 3 de febrero del año siguiente, respectivamente. El segundo periodo de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año, en tanto que la iniciativa señalaba el 16 de abril y 15 de julio respectivamente.

Finalmente el párrafo de referencia, observó un cambio en lo relativo a la convocatoria a sesiones extraordinarias, que será a petición de entre otras autoridades por la mayoría de los integrantes de su Comisión de Gobierno y no de la mayoría de la Asamblea, como se desprendía de la iniciativa.

En la fracción IV, inciso b) del artículo 122, se agregó un segundo párrafo, en relación a la iniciativa, cuyo contenido se refería a la facultad que tenía la

Asamblea de Representantes, para formular su proyecto de presupuesto y enviarlo al Jefe del Distrito Federal para que éste ordenara su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

El inciso c), de la fracción IV, del artículo 122, se veía adicionado con un último párrafo, en relación a la iniciativa, que señala que sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas, de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública, cuando mediara solicitud del Jefe del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la entonces Asamblea de Representantes.

El inciso g), de la fracción IV del artículo 122, por una parte suprimió una de las materias que se propusieron en relación a las cuales podría legislar la Asamblea, siendo esta la de procesos electorales; y por otro lado adicionó otras materias en relación a la iniciativa, cuales son, de procedimientos administrativos; justicia cívica sobre faltas de política y buen gobierno; civil; penal; defensoría de oficio; protección de animales; estacionamientos; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; fomento cívico y deportivo; mercados; rastro y abasto; cementerios y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3º. de esta Constitución.

Por lo que hace al primer párrafo, de la fracción V, del artículo 122, se cambiaron las fechas para la presentación de las iniciativas de Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos, a la Asamblea, por el Jefe del Distrito Federal, siendo estas el 30 de noviembre, o hasta el 20 de diciembre, cuando se inicie su encargo en dicho mes.

El segundo párrafo de la fracción de referencia, observó también un cambio en relación con la iniciativa, en el sentido que será el Presidente de la República, quien promulgará los proyectos de leyes o decretos que expidiera la Asamblea de Representantes, y no el Jefe del Distrito Federal, como se proponía.

Dicha fracción V, se adicionó con un último párrafo, que señalaba que el Jefe del Distrito Federal, refrendaría los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expidiera la Asamblea de Representantes.

El inciso a), de la fracción VI, del artículo 122, observa una adición en relación a la iniciativa, en cuanto que el Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República, no sólo de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, sino también entre los Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal.

El inciso b) de la fracción VI, del artículo 122, acogió una adición, en cuanto a la duración del encargo del Jefe del Distrito Federal, que sería hasta seis años; así también refirió un cambio, por lo que hace a la terminación de dicho cargo, que será hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el periodo constitucional del Presidente de la República, y no como se proponía de la Asamblea.

El inciso g) de la fracción VI del artículo 122, facultaba sólo al Jefe del Distrito Federal a ejecutar las leyes y decretos que expidiera la Asamblea, y no a promulgarlas, como se proponía en la iniciativa. A dicho inciso se le adicionó una parte importante sobre la facultad del Jefe del Distrito Federal, para ejecutar las leyes o decretos que emitiera el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, cuando así lo determinaran éstas.

También se agregó que todos los reglamentos y decretos que expidiera el Jefe del Distrito Federal deberían ser refrendados por el servidor público que señalare el Estatuto de Gobierno.

Por lo que hace a los artículos transitorios de la Reforma, el segundo, no consideró el último párrafo de su correlativo de la iniciativa, siendo retomado por el artículo tercero, con un cambio, por lo que hace a la duración del periodo de la III Asamblea de Representantes que ya contaría con la nuevas facultades acorde a la Reforma, siendo dicho periodo del 15 de noviembre de 1994 al 16 de septiembre de 1997, y no al 2 de diciembre, como se propuso.

El artículo tercero transitorio de la iniciativa, concerniente a la duración del periodo de la IV Asamblea, no se consideró en su correlativo de la Reforma.

El contenido del artículo cuarto transitorio de la iniciativa, que se refiere a la duración del periodo de cada Asamblea a partir de diciembre del año 2000, que

sería de 6 años, no se considera en su correlativo de la Reforma, y en su lugar se señaló lo concerniente a la celebración de los periodos de sesiones ordinarias de la Asamblea de Representantes, a partir del 15 de marzo de 1995.

Por último se adicionó el artículo décimo primero transitorio, que no se preveía en la iniciativa, y que se refiere al Congreso de la Unión, en cuanto que conserva su facultad para legislar, en el ámbito local, en las materias de orden común, civil y penal, para el Distrito Federal, en tanto se expidan los ordenamientos de carácter federal correspondientes, a cuya entrada en vigor, corresponderá a la Asamblea legislar al respecto.

### **3.4 ANALISIS CRITICO.**

Después de haber conocido el contenido de la reforma política de octubre de 1993 al Distrito Federal, dentro del marco constitucional, es conveniente reflexionar sobre lo positivo o negativo que ésta haya sido, con la finalidad principal de estar en posibilidad de hacer algunas propuestas de mejoramiento que ayuden a nuestra ciudad.

#### **3.4.1 ASPECTOS POSITIVOS.**

Sin duda la reforma política que nos ocupa observó diversos aspectos benéficos para el desarrollo de nuestra ciudad de México, que hace décadas se ansiaban. A continuación trataremos de destacar los cambios más trascendentes, cuya pretensión es ampliar las posibilidades de participación de la ciudadanía así como incrementar las facultades de sus órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En lo concerniente a la Asamblea de Representantes, sus facultades fueron ampliadas considerablemente, así en la fracción IV del artículo 122, donde se precisaron éstas, sobresalen la de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, previo análisis de las contribuciones que deban decretarse para cubrirlo, atribución que correspondía a la Cámara de Diputados; y la de revisar la cuenta pública del año anterior, para comprobar si se cumplió con los programas contenidos en el presupuesto, así como para conocer los resultados financieros de la administración del gobierno del Distrito Federal. Así también dentro de sus atribuciones estuvo la de expedir las leyes orgánicas de

los Tribunales de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Siguiendo con las facultades de la Asamblea, una de las más importantes sin duda, por implicar un mayor avance de democratización, fue la que se le otorgó para legislar en el ámbito del Distrito Federal, acorde al inciso g) de la fracción IV, que enuncia una diversidad de materias.

Por último en lo que concierne a la Asamblea, sus integrantes se encontraban facultados para iniciar leyes y decretos, ante dicho órgano.

Por lo que hace al ejecutivo local, que será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal; la reforma estableció una forma diversa de nombrarlo en relación a como se venía haciendo, así acorde a la innovación el Jefe del Distrito Federal sería nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes; bajo el procedimiento que refería el inciso a) de la fracción VI. Pudiendo durar en su encargo hasta seis años.

La anterior situación se tradujo en asignar la administración del Distrito Federal a un órgano de gobierno propio, como lo fue el Jefe del Distrito Federal y no a una dependencia administrativa, integrante de la Administración Pública Federal, como lo era el Departamento del Distrito Federal, desde la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1928. Con esto último, la organización política del Distrito Federal ya no dependerá de un artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sino que está sustentado en bases constitucionales y en un Estatuto de Gobierno propio.

Un avance más en lo tocante al gobierno de la Ciudad de México, es que el Jefe del Distrito Federal ejecutaría las leyes o decretos que expidiera la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; así también ejecutaría las leyes o decretos que expidiera el Congreso de la Unión, respecto del Distrito Federal, cuando así lo determinaren dichas leyes.

También dentro de sus facultades se advertía el poder iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes.

Una atribución más que es relevante, es el poder nombrar o remover al Procurador General de Justicia, sujeto a la aprobación del Ejecutivo Federal; facultad que tenía este último.

En cuanto al tercer órgano local, el Tribunal Superior de Justicia, también observó innovaciones, entre éstas que los magistrados serían nombrados por el Jefe del Distrito Federal, en los términos que establecía el Estatuto de Gobierno y en la ley orgánica respectiva. Por otra parte su presupuesto sería elaborado por el propio tribunal para que fuera incluido en el proyecto de egresos que el Jefe del Distrito Federal enviare a la entonces Asamblea de Representantes.

Un avance más, lo constituyó lo concerniente a la coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal, para 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, para realizar obras de diferente naturaleza y finalidad en beneficio de las comunidades interesadas; para lo cual los respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan.

Fuera de los órganos locales, encontramos una nueva figura relativa al consejo de ciudadanos, que acorde a la reforma se integraría, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes.

### **3.4.2 ASPECTOS NEGATIVOS.**

Si bien la reforma política en estudio observó un avance importante en relación al estado anterior en que se encontraba el Distrito Federal, atentos a lo analizado, también lo es que dicha reforma es sujeta de diversas críticas, mismas que a continuación referiremos en lo principal.

Iniciando con la Asamblea de Representantes, no obstante el avance importante registrado en materia de facultades, todavía hoy en día no es una Asamblea con facultades legislativas plenas, puesto que todavía comparte su ámbito competencial con el Congreso de la Unión; puesto que ésta puede legislar en diversas materias relativas al Distrito Federal.

Por otra parte observamos una omisión en la reforma constitucional, al no haberse incluido en el artículo 71 de la Constitución General de la República, la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión por parte de la Asamblea en materias que afecten a esta entidad; pues únicamente se contempló en el artículo 122, lo que implica cierta dispersión.

Por lo que hace al ejecutivo local, en cuanto a su designación la reforma fue muy criticada, pues se consideró que al ser nombrado por el Presidente de la República, conforme lo hemos estudiado, se impedía la posibilidad del ejercicio del derecho de los ciudadanos a elegir a sus gobernantes; pues la pretensión al ser extinguida la forma político-administrativa, era dar mayor participación a los ciudadanos en la vida política y administrativa. Además como bien lo refirió en su intervención el diputado Alberto Marcos Carrillo Armenta, durante los debates de la reforma en comento, que no existía ninguna justificación para que se realizara la elección del Jefe del Distrito Federal en los términos multicitados, preguntando “¿porqué puede ser un diputado o senador el electo [agregaríamos nosotros o asambleísta] si la población no votó por él como jefe potencial del Distrito Federal sino como representante popular?”<sup>74</sup>

Por otra parte, en cuanto a las facultades del entonces Jefe del Distrito Federal, estas observaron diversas restricciones; entre otras, el que tuviera que someter a la consideración del Ejecutivo Federal la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, quien lo enviaría anualmente al Congreso de la Unión. Lo anterior desde luego evidencia una dependencia total.

En el mismo contexto de facultades, el nombramiento o remoción, en su caso, que hiciera el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia, quedaba sujeto a la aprobación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>74</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 3 de septiembre de 1993, p. 705.

La reforma en relación al Poder Judicial, permitió que lograra mayor autonomía local, pero sin embargo no atendió los reclamos de un Poder Judicial de carrera.

En relación a la figura novedosa de los consejos de ciudadanos, es de evidenciar sus facultades restringidas, que los limitan a intervenir en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes; razón por la cual se deben ampliar considerablemente éstas, tomando en cuenta que son producto de la soberanía popular, por lo que entre otras facultades podría estar la de la revisión del ejercicio del presupuesto de los delegados, así como el cumplimiento de sus programas de trabajo; pues de lo contrario no cambiaría nada el papel ornamental o decorativo que desempeñó el Consejo Consultivo de la Ciudad.

En cuanto a la operatividad o entrada en vigor de las diversas disposiciones que contempla la reforma, se erigieron también diversas críticas, así el hecho de que se contemplaran plazos para la entrada en vigor de estos cambios, según el diputado Héctor Ramírez Cuellar<sup>75</sup>, sólo reflejan la preocupación del gobierno y de su partido por un fenómeno que es claro, el descenso paulatino pero constante de la votación general del partido del gobierno y un aumento concomitante de la votación de los partidos de oposición; situación que se traduce en una limitación a la reforma.

Finalmente y a manera general de crítica a la reforma política es conveniente señalar que según el punto de vista del diputado René Juvenal Bejarano Martínez,<sup>76</sup> la reforma otorga excesivas facultades al Congreso de la Unión y Ejecutivo Federal para seguir determinando en lo esencial, la organización política y la estructura de Gobierno del Distrito Federal; lo que se traduce en una transferencia de atribuciones de bajo perfil para la ciudad, exigiendo la aprobación en casi todas las decisiones y formas de organización jurídicas y políticas que se adopten en el Distrito Federal. Así se promueve la

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 707.

<sup>76</sup> *Ibid.*, pp. 709-717

proliferación de una multiplicidad de candados legislativos que restringen el ejercicio pleno de los derechos políticos ciudadanos y la facultad de autogobernarse.

En el sentido anterior, basta señalar que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal queda a disposición del Congreso de la Unión, jurídica y políticamente.

Otro aspecto negativo en cuanto a control, era la facultad del Ejecutivo Federal, para la promulgación de los proyectos de leyes o decretos que expidiera la Asamblea de Representantes, pudiendo hacer observaciones y devolverlos; dicha facultad consideramos debió otorgarse al ahora Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como a la fecha se prevé, para lograrse mayor autonomía en relación a los Poderes Federales.

### **3.5 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA ULTIMA REFORMA POLITICA AL DISTRITO FEDERAL, DEL 22 DE AGOSTO DE 1996.**

Después de la reforma política al Distrito Federal del 25 de octubre de 1993, se actualizó otra reforma publicada el 31 de diciembre de 1994, que entre otros artículos, afectó al artículo 122 en su fracción VII, tocante al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.<sup>77</sup>

La modificación y adición a esta fracción, se tradujo en señalar que no podrían ser magistrados las personas que hubieran ocupado el cargo de Jefe del Distrito Federal, Secretario General, Procurador General de Justicia, o Representante a la Asamblea del Distrito Federal durante el año previo al día de la designación.

Se contempla una nueva figura que es la del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, que estará a cargo de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales.

---

<sup>77</sup> Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, México, 31 de diciembre de 1994, pp. 8 y 9.

Se destacan sus facultades de designación, así como la forma en que habrá de integrarse con sus siete miembros y cómo habrá de funcionar.

Sus integrantes durarán cinco años en su encargo.

Por otra parte se hace alusión a la formación y actualización de funcionarios, así como a la carrera judicial, misma que se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

También se señala respecto a los impedimentos y sanciones a que estarán sujetos los Magistrados, Jueces y Consejeros.

Por último se faculta al Consejo de la Judicatura para elaborar el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, y remitirlo para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos; facultad que le era propia al Tribunal Superior de Justicia hasta la reforma del 25 de octubre de 1993.

Finalmente el 22 de agosto de 1996, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas a la Constitución sobre el Distrito Federal, que por su importancia es necesario hacer algunas consideraciones.<sup>78</sup>

Para seguir un orden progresivo, iremos mencionando los artículos que fueron reformados en torno al Distrito Federal, y una alusión concreta al respecto.

El artículo 73 observó la derogación de su fracción VI, que se refería a la facultad del Congreso de la Unión, para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de ciertas materias; facultad que ahora se consigna en el artículo 122 constitucional y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El artículo 110, que refiere los funcionarios que pueden ser sujetos de juicio político, integra a los ahora Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y a los Consejeros de la

---

<sup>78</sup> Decreto mediante el cual se quedan reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, México, 22 de agosto de 1996, pp. 5 a 13.

Judicatura del Distrito Federal. Destacándose de lo anterior las nuevas denominaciones y órgano del Poder Judicial Local.

El artículo 122 que observa los principales cambios en torno al Distrito Federal, inicia con una precisión en cuanto al gobierno de éste, en el sentido que está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local; a diferencia de antaño, que refería que estaba a cargo sólo de los primeros, quienes lo ejercían por sí y a través de los órganos locales.

Se cambia la denominación de la Asamblea de Representantes por Asamblea Legislativa; así también el de Jefe del Distrito Federal, por Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los integrantes de la Asamblea ahora se denominarán Diputados y no representantes.

Se actualiza un gran cambio añorado por muchos y a través de décadas, que es el de la elección universal, libre, directa y secreta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien no sólo tendrá a su cargo la Administración Pública en la entidad como se preveía, sino ahora el Ejecutivo local.

Por lo que hace a la función judicial, será ejercida por el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura y demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno.

Por lo que hace a la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal, se redefinen éstas, sin que haya por lo que hace al Congreso de la Unión mayores cambios.

En relación al Presidente, se disminuye sus facultades, entre otras la del nombramiento del Jefe del Distrito Federal, subsistiendo en general las que venía teniendo. Cabe subrayar que será él quien propondrá al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En lo concerniente al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se determinan las bases a las que se habrá de sujetar.

Así la Base Primera refiere lo relativo a la Asamblea Legislativa, en cuanto a su integración; los requisitos para ser Diputado; la forma de asignación de Diputados de representación proporcional; los períodos de sesiones ordinarios al año; el órgano que actuará en los recesos; las facultades de dicha Asamblea, observando éstas ciertas diferencias en relación a su estado anterior, en específico cierta autonomía en torno a los Poderes de la Unión. En este último sentido valga ejemplificar, en lo relativo a la publicación de su Ley Orgánica, que sólo será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y ya no al Presidente de la República.

En la facultad de la Asamblea en cuanto a la revisión de la cuenta pública, se precisa que se llevará a cabo por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Siguiendo con las facultades de la Asamblea, se precisa que ésta nombrará a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Otra facultad trascendente, es la de expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno.

Finalmente en cuanto a esta Base Primera, es de comentarse que observa una nueva estructuración en relación a la forma en que estaban referidas las facultades de la Asamblea, subsistiendo sin embargo dichas facultades con algunas adiciones, como las que comentamos.

La Base Segunda trata respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien durará en su encargo seis años, a partir del 5 de diciembre del año de la elección; debiendo de reunir los requisitos que ahí se plantean, así como los que establezca el Estatuto de Gobierno; destacándose entre otros, el ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos, con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos 30 años cumplidos al día de la elección, y no

haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter.

Por lo que hace a sus facultades, no se observan mayores diferencias, tan sólo ciertos ajustes en redacción y en contenido.

En la Base Tercera, se dan los lineamientos para la organización de la Administración Pública Local en el Distrito Federal, aspecto que no se preveía anteriormente, y sobre todo se destaca algo muy novedoso consistente en que 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.

La Base Cuarta, aborda lo relativo al Tribunal Superior de Justicia, iniciando con los requisitos para ser Magistrados así como lo concerniente a las vacantes, y el tiempo de su ejercicio, sin que haya diferencia trascendente conforme se preveía antes.

Más adelante trata sobre el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, que ya estaba contemplado desde el 31 de diciembre de 1994, refiriendo su integración y facultades, que en suma no observan diferencia medular.

La última Base que es la Quinta, se refiere al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que ya estaba previsto expresamente en la reforma de 1993, por lo que no se aprecia ningún avance.

Continuando con los comentarios al artículo 122 constitucional, en cuanto al Procurador General de Justicia, por lo que hace a su nombramiento, se deja al Estatuto los términos para hacerlo.

Finalmente en lo referente a la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a la Coordinación Metropolitana, no se observan cambios.

La reforma comentada, acorde a los artículos transitorios, entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de los siguientes aspectos:

1. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal que se eligió en el año de 1997, ejercerá su mandato, por única vez, hasta el día 4 de diciembre del año 2000.
2. - La norma que determina la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal señalada en el inciso F de la fracción V, del apartado C del artículo 122, entró en vigor el 1° de enero de 1998; y para la elección de 1997 del Jefe de Gobierno y los Diputados a la Asamblea, se aplicó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
3. - Por lo que hace a la elección de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, será hasta el 1° de enero del año 2000, habiéndose elegido indirectamente en 1997, en términos de la Ley.
4. - La facultad de la Asamblea Legislativa para legislar en materia civil y penal para el Distrito Federal entrará en vigor el 1° de enero de 1999.

Por el análisis anterior, es de concretarse que el propósito de esta última reforma fue lograr los cambios trascendentes enunciados debidamente, y una delimitación del artículo 122 a aspectos más generales, dejando su desarrollo al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y demás leyes secundarias.

## CAPITULO CUARTO

### EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y OTROS ORDENAMIENTOS LOCALES.

**SUMARIO: 4.1 ETAPA PREVIA A SU CREACION. 4.2 PROMULGACION Y CONTENIDO. 4.3 APLICACION DEL ESTATUTO. 4.4. CRITICA AL ESTATUTO 4.4.1 ASPECTOS POSITIVOS. 4.4.2 ASPECTOS NEGATIVOS 4.5 SU ESTADO ACTUAL. 4.6 LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL 4.7 LA LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL.**

La necesidad de desarrollar este capítulo atiende en esencia a estudiar lo concerniente al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en específico, pues como lo veremos más adelante, después del marco constitucional que prevé la organización y funcionamiento jurídico-político del Distrito Federal, como ya lo analizamos, encontramos a dicho Estatuto, en el que se desarrollan los aspectos más importantes en torno a nuestra ciudad, por lo cual hace las veces de una constitución local.

Aunado al estudio anterior, por el interés que guarda esta investigación, también haremos en este apartado diversas consideraciones sobre la Ley Orgánica de Administración Pública del Distrito Federal y la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

#### 4.1 ETAPA PREVIA A SU CREACION.

Hasta antes del 25 de octubre de 1993, fecha en la que se publicara en el Diario Oficial de la Federación lo concerniente a la reforma política al Distrito Federal, misma que es objeto de nuestra investigación; la organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, estaba contemplada en el artículo 73, fracción VI, de nuestra Constitución Federal, conforme a los lineamientos que hemos venido analizando a través del capítulo primero y tercero; fracción que comprendía seis bases, que a su vez referían de manera ordenada, en principio a cargo de quien estaba el Gobierno del Distrito Federal; la descentralización y desconcentración que debía establecer la ley orgánica correspondiente; todo lo concerniente a la Asamblea de Representantes; figuras

interesantes como la iniciativa popular, respecto a las materias competencia de la Asamblea, así como la participación ciudadana, en torno a la gestión y supervisión comunitaria de la acción del Gobierno del Distrito Federal; lo relativo a la función judicial; y por último en la base sexta, se refería que el Ministerio Público en el Distrito Federal, estaría a cargo de un Procurador General de Justicia, que dependería directamente del Presidente de la República, quien lo nombraría y removería libremente.

Así las cosas esta regulación a que nos venimos refiriendo, fue modificada, para que la estructura jurídica del Distrito Federal pasara al artículo 122 constitucional, en los términos ya estudiados, y la fracción de referencia quedara reformada, para quedar entonces como sigue:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

.....

VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes;”

Ahora bien, conforme al artículo 122 constitucional, en su fracción I, acorde a la reforma de 1993, se determinan los diversos aspectos que debe atender dicho Estatuto, en relación con el resto del artículo 122 constitucional ya estudiado.

Antes de pasar al siguiente inciso de este capítulo, deseo comentar que la idea de crear un Estatuto de Gobierno, atendió en mucho a una tendencia internacional, principalmente en las repúblicas federales, de otorgar un estatuto especial a la ciudad-capital en relación al resto del territorio, como es el caso de Brasil, Venezuela, Argentina, Estados Unidos de América, Canadá o la India. Incluso, como refiere el Dr. Diego Valadés<sup>79</sup>, los sistemas que no son federales, sino unitarios, así como las monarquías, también observan una tendencia a diferenciar entre el estatuto de la capital y el resto de la organización territorial y política del país; así a manera de ejemplo señala el caso de la monarquía española

---

<sup>79</sup> Op.cit., p. 34.

(1991), donde se habla de una "Ley de Capitalidad" que regiría sólo en Madrid; en Inglaterra, Londres tiene un estatuto distinto a las demás regiones de la Gran Bretaña y, en el caso de las repúblicas unitarias, París es el ejemplo típico.

Es importante subrayar que la naturaleza de dicho estatuto se fundamenta en el Estado Federal; en la actual estructura jurídico-política del Distrito Federal, que ya no permite ser regulada en una ley orgánica; y desde luego en que el Distrito Federal no goza de una real autonomía o soberanía, como la Constitución lo marca en referencia a los gobiernos estatales, lo que le imposibilita otorgarse una Constitución.

## **4.2 PROMULGACION Y CONTENIDO**

Con fundamento en la fracción I del artículo 89 constitucional, y para su debida publicación y observancia, el 22 de julio de 1994, en la Ciudad de México, el Presidente Carlos Salinas de Gortari, expidió el Decreto concerniente al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994.

El Estatuto en estudio constituye la norma de la organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 122 constitucional, a que tantas veces nos hemos referido. Sus disposiciones son de orden público e interés general.

En cuanto a su contenido y sin ánimo de ser repetitivo, toda vez que ya se analizó el artículo 122 constitucional, que da las bases que debe atender dicho Estatuto, referiremos aspectos específicos de trascendencia y otros, de carácter general.

En el Título Primero, se destaca del Estatuto, en su artículo 2º, en concordancia con el artículo 44 constitucional, que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos; que es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

Aunado al aspecto enunciado, en este primer título, relativo a las disposiciones generales, se abordan tópicos como el territorio que tiene el Distrito Federal; quiénes son originarios, habitantes, vecinos y ciudadanos de la entidad; se señalan los diversos órganos de Gobierno del Distrito Federal; así como lo concerniente a la función jurisdiccional en el orden administrativo, laboral y a la procuración de justicia. Vale subrayar que en su artículo 12, se establecen los principios estratégicos que en mi concepto son favorables, que la organización política y administrativa del Distrito Federal deberá atender.

El Título Segundo, comprende a los derechos y obligaciones de carácter público; así por una parte desarrolla los derechos y obligaciones de los habitantes del Distrito Federal, y por otra los derechos y obligaciones de los ciudadanos, mismos que son de carácter más restringidos, en atención a la naturaleza de la calidad de ciudadano, es decir, que para ser ciudadanos del Distrito Federal, se requiere aparte de ser ciudadano mexicano, tener la calidad de vecino u originario del Distrito Federal, lo cual rebasa el carácter de habitante.

Por su parte el Título Tercero, regula las atribuciones de los Poderes de la Unión para el Gobierno del Distrito Federal, desarrollándolo a través de tres capítulos, el primero en torno al Congreso de la Unión, con sujeción a lo prescrito en la Constitución, que ya en su oportunidad revisamos; el segundo refería la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta antes de la reforma de 1995, acorde al artículo 105 constitucional, para conocer de las controversias que se suscitaren entre uno o más Estados y el Distrito Federal y entre órganos locales de Gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos, conforme al procedimiento que ahí se indicaba; finalmente el Capítulo Tercero señalaba las facultades del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que se establecían con respecto y coincidencia, a las contenidas en al fracción II del artículo 122 constitucional, producto de la reforma de 1993.

Continuando con el análisis del Estatuto, acorde a su estado inicial, el Título Cuarto, establecía las bases de la organización y facultades de los órganos locales del Gobierno del Distrito Federal; así iniciaba en su Capítulo Primero con la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a quien se le otorgaba la función legislativa en las materias que le confería la Constitución; se señalaba lo

concerniente a su integración, a las fechas en que sesionaría, a sus facultades, a la iniciativa y formación de las leyes que de ella emanaren, todo con apego al artículo 122 constitucional. Se destacó como a la fecha la existencia de una Comisión de Gobierno, a quien se le otorgaron facultades de suma importancia.

El Capítulo Segundo del título en comento, se encargaba del Jefe del Distrito Federal, iniciando con el procedimiento de su nombramiento y remoción acorde al artículo 122 constitucional reformado en 1993; así también trataba sobre el tiempo de su encargo, los casos de falta temporal, absoluta o remoción, destacándose para este último caso, las causas graves que darían motivo a dicha remoción.

Más adelante este capítulo, refería las diversas facultades y obligaciones del Jefe del Distrito Federal, enunciadas ya en el artículo 122 constitucional, ampliando o complementando éstas, con otras acorde a la naturaleza del cargo.

Para terminar el capítulo en análisis, se reguló la Coordinación Metropolitana, que se encuentra a su vez contemplada en la fracción IX, conforme a la reforma de 1993, del artículo 122 constitucional; así se retomaron las directrices básicas que la constitución contempla, desarrollando éstas en los términos que posibiliten su debido cumplimiento, en cuanto a quienes serían los encargados de participar en los convenios, sus límites, su difusión, etc.

El Capítulo Tercero y último del Título Cuarto que ahora revisamos, comprendía en particular al Tribunal Superior de Justicia; estableciéndose una regulación en atención al artículo 122 constitucional, en cuanto a la atribución de dicho órgano de ejercer la función judicial en el Distrito Federal; el procedimiento para el nombramiento de los magistrados; su duración; la elaboración de su presupuesto, y algunos otros aspectos paralelos a los puntos enunciados.

El siguiente título del Estatuto de Gobierno, lo es el Quinto, que en su momento trató sobre las bases para la organización de la administración pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos, acorde a la reforma constitucional de 1993.

En relación a la organización de la administración pública, el Capítulo Primero señalaba que ésta se sujetaría a principios de coordinación, oportunidad, eficiencia, profesionalización, especialización, simplificación, transparencia y expeditéz que reclamara el cumplimiento de sus funciones; principios que por cierto es muy excepcional observar.

Por otra parte se señala que la administración pública será central, desconcentrada y parestatal, conforme a la ley orgánica del Distrito Federal. Dentro de la administración central encontrábamos la Jefatura del Distrito Federal, las Secretarías, las Delegaciones, la Procuraduría General de Justicia, así como las demás dependencias que determinare la ley orgánica.

Se facultaba al Jefe del Distrito Federal para constituir órganos administrativos desconcentrados que estarían jurídicamente subordinados a éste, o bien a la dependencia que él determinare; lo anterior a fin de lograr una eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia.

En relación a la administración pública paraestatal, ésta se integrará con los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritarias y los fideicomisos públicos.

Finalmente en relación a este capítulo, es de comentar que se refieren diversas generalidades en torno a los nombramientos de los titulares de las entidades; sobre los servicios públicos; de la hacienda pública; de los bienes inmuebles del dominio público de la Federación ubicados en el Distrito Federal; el objeto de los organismos descentralizados así como de las empresas de participación estatal.

El Capítulo Segundo del título en análisis, establece lo propio de las Delegaciones, considerándolas como órganos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, con la finalidad de lograr una expedita y eficiente atención de las necesidades y demandas sociales; 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.

Continuando con el capítulo, desde un principio éste señaló quien estaría a cargo de dichas Delegaciones; el procedimiento para su nombramiento y ratificación. También refirió los requisitos para establecer, modificar o reordenar la división territorial del Distrito Federal.

Se estableció que cada Delegación contará con una asignación presupuestal para la realización de sus actividades, según lo marca este capítulo.

A los Delegados se les impone diversas obligaciones, entre otras el hacer recorridos periódicos dentro de su jurisdicción, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se presten los servicios públicos así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés. También deberán dar audiencia pública, cuando menos dos veces al mes a los habitantes de la Delegación, a fin de mejorar las condiciones de ésta.

Por su parte el Capítulo Tercero del título en estudio, da las bases para la distribución de atribuciones entre órganos centrales y desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal; mismas que deberá considerar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, para la asignación de facultades.

Así también determinará las materias que deberán tomarse en cuenta para el desarrollo y bienestar social en la ciudad.

El Título Sexto, que es el último que integraba el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en 1993, trataba de una figura novedosa que son los Consejos de Ciudadanos, iniciando el Capítulo Primero con su integración e instalación, señalando que en cada Delegación del Distrito Federal se constituía en elección directa, por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana.

Se destacó que el número de integrantes del Consejo de Ciudadanos en cada Delegación estaría a las siguientes reglas:

Hasta por los primeros 100,000 habitantes, habrá 15 consejeros; por cada 50,000 habitantes que excedan de la cantidad antes indicada, habrá un consejero; y en todo caso, cada Delegación tendrá por lo menos 15 consejeros.

Así también se indicaron las reglas generales concernientes a la elección, su duración, y los requisitos que deben reunirse para ser miembros de dichos consejos; remitiendo para tales aspectos y a fin de especificar, a la Ley de Participación Ciudadana.

El Segundo Capítulo y último del título en comento, estableció las diversas funciones de los Consejos de Ciudadanos, que en esencia atienden por una parte a aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales, en torno a ciertas materias, concretamente de servicios públicos.

También tienen facultad para recibir informes y quejas de los habitantes de la Delegación, sobre la actividad que desarrollan los servidores públicos de ésta.

En términos más amplios, podrán realizar gestiones ante la Delegación, a efecto de proponer la atención de problemas prioritarios, sobre introducción y mejoramiento de servicios públicos, programas sociales, etc.

Finalmente se señala entre sus funciones, el poder opinar sobre los asuntos que el Delegado someta a su consideración; así como participar en el cumplimiento del programa de la Delegación en materia de uso de suelo y plan parcial de desarrollo.

Para concluir el Estatuto de Gobierno, estableció que sería la Ley de Participación Ciudadana la que regulará la organización, funcionamiento y elección de otros órganos de representación vecinal así como su coordinación con los Consejos Ciudadanos.

#### **4.3 APLICACION DEL ESTATUTO.**

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que fuera publicado el 26 de julio de 1994, en el Diario Oficial de la Federación, no tuvo una entrada en vigor

inmediata de forma integral, sino que acorde a dieciséis artículos transitorios, se sujetó su aplicación; artículos que enseguida habremos de analizar.

El primero de ellos, conforme a lo comentado, señaló que dicho Estatuto entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo que disponen los artículos transitorios siguientes.

Así el artículo segundo transitorio especificó, que en relación a los bienes y recursos de la administración pública federal a cargo del Departamento del Distrito Federal y los órganos de éste, deberían ser incorporados al Distrito Federal, a partir del nombramiento del Jefe del Distrito Federal, para el periodo que inició el 2 de diciembre de 1997, mediante mecanismos que determinare el Presidente de la República.

Por su parte el artículo tercero, señaló que en tanto se actualizara el nombramiento del primer Jefe del Distrito Federal, el titular del Poder Federal continuaría con la facultad de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos que expidiera la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como podría dictar reglamentos gubernativos para el Distrito Federal.

El siguiente artículo transitorio, estableció las diversas facultades que tuvo el Jefe del Departamento del Distrito Federal, nombrado en los términos del artículo quinto transitorio del decreto de modificación a la Constitución del 25 de octubre de 1993, y hasta el 2 de diciembre de 1997; consistiendo dichas facultades en:

1.- Los decretos Promulgatorios del Presidente de la República respecto de leyes y decretos que expidiera la Asamblea de Representantes, habrían de ser refrendados por éste.

2.- Las cuentas públicas de 1995 y 1996, deberían ser presentadas ante el Presidente de República para ser enviadas ante la Asamblea, para los efectos del Estatuto en análisis.

3.- Debería remitir a la Asamblea de Representantes los informes trimestrales, en términos del Estatuto.

4.- Presentar al Ejecutivo Federal, el informe que sobre el ejercicio de los recursos provenientes de deuda pública hubiese realizado.

Dentro del ámbito financiero propiamente, el artículo quinto transitorio, señaló variantes en tiempo, para efecto de que el titular del Ejecutivo Federal enviara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para el año siguiente; por lo que hace a la primera fecha el 20 de diciembre de 1994; y para 1995 y 1996, lo haría a más tardar el 30 de noviembre de cada año. Dicha facultad pasaría al primer Jefe del Distrito Federal, quien lo haría en 1997, a más tardar el día 30 de noviembre.

El artículo sexto, estableció la obligación al servidor público designado por el Presidente de la República, a comparecer ante la Asamblea de Representantes, a más tardar los días 20 de diciembre de 1994 y 30 de noviembre de 1995 y de 1996, con la finalidad de explicar las iniciativas de Ley de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos del Distrito Federal para los años 1995, 1996 y 1997, respectivamente.

El siguiente artículo, concerniente a la asignación de los recursos materiales y humanos a la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal, señala que concluida la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal del ejercicio de 1994, dichos recursos que hubiese ocupado la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados para la atención de los asuntos a su cargo en torno al Distrito Federal, pasarán a la primera.

El artículo octavo, refirió la obligación para el Jefe del Departamento Distrito Federal, de comparecer en 1995, 1996 y 1997 a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para que presentare un informe por escrito, sobre el estado de la Administración Pública del Distrito Federal.

Sobre el nombramiento de los Delegados del Departamento Distrito Federal, el artículo noveno estableció que el Jefe del Departamento del Distrito

Federal, los haría, previo acuerdo con el titular del Ejecutivo Federal, y mediante la ratificación que hiciera entonces la Asamblea de Representante del Distrito Federal.

El artículo décimo transitorio, estableció que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, debería formular su petición al Jefe del Departamento del Distrito Federal, para efecto de que comparecieran ante ésta los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal.

Conforme al artículo décimo primero, las facultades que otorgasen los ordenamientos legales al Jefe del Departamento Distrito Federal, se entenderán conferidas, al Jefe del Distrito Federal, una vez que entrara en ejercicio de su encargo.

En torno a las sesiones de la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el artículo décimo segundo, estableció que ésta se reunirá a partir del 15 de noviembre de 1994 para celebrar un primer periodo, que podría prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente.

En relación al aspecto financiero de la Asamblea y Tribunal Superior de Justicia, ambos del Distrito Federal, el artículo décimo tercero, precisó que sus proyectos de presupuestos para los años 1995, 1996 y 1997, deberían ser enviados al Presidente de la República para su incorporación al proyecto de presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal.

El artículo décimo cuarto, señaló las reglas que deberían atenderse para la instalación de la III Asamblea de Representante del Distrito Federal.

El penúltimo artículo transitorio, refirió el derogamiento de todas aquellas disposiciones que contravinieran las contenidas en el Estatuto que ahora estudiamos.

Por último, el artículo décimo sexto, ordenó la publicación del Estatuto en la Gaceta Oficial del entonces Departamento del Distrito Federal.

#### 4.4 CRITICA AL ESTATUTO.

El objetivo de este inciso, es como lo fue en el Capítulo Tercero, comentar las irregularidades o defectos que desde nuestro punto de vista observó u observa dicho Estatuto, para que en su oportunidad al desarrollar el Capítulo Quinto de este trabajo, refiéramos las posibles soluciones. Así también destacar las virtudes o ventajas que contiene el ordenamiento legal en comento, y que seguramente contribuirán para un mejor desarrollo de nuestra ciudad.

##### 4.4.1 ASPECTOS POSITIVOS.

En principio es necesario señalar que la gran importancia del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es el que se constituye en el primer ordenamiento propio y específico para esta entidad, que prevé la organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pues recordemos que hasta antes de la reforma política de octubre de 1993, sólo era en el artículo 73 constitucional, fracción VI, donde se contemplaba dicha organización, siendo complementaria a esta norma, en torno a nuestra ciudad en el ámbito administrativo la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, situación que ahora con este Estatuto se llena un gran vacío que existía para una entidad tan importante como es la nuestra; y aunque la expectativa de muchos de lograr tener una Constitución local no se alcanza, si se observa un gran avance en ese sentido.

Por otra parte el Estatuto que fuera publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, atiende y desarrolla ordenadamente las bases, que el artículo 122 constitucional señala para el efecto, tal como lo analizamos en el inciso 4. 2 de este trabajo. Y en ese sentido hay casos en los que lo hace de manera excelente, valga señalar a manera de ejemplo, el artículo 12, que enuncia los principios estratégicos que la organización política y administrativa del Distrito Federal deberá atender, tales como:

“Artículo 12.- ...

...

VI: La cobertura amplia, oportuna, ágil y especializada de los servicios de seguridad pública y de impartición y procuración de justicia para la protección de las personas, sus familiares y sus bienes;”

Es de destacarse que el ordenamiento legal en estudio, con sus limitaciones y errores, que más adelante analizaremos, fue elaborado bajo el criterio de contar con una ley propia que coadyuve a enfrentar la problemática que vive la ciudad y responder a sus futuros retos; atentos a las tendencias que se presentan hoy en los grandes centros urbanos del mundo.

#### 4.4.2 ASPECTOS NEGATIVOS.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal si bien observa diversos aspectos positivos, también lo es que adolece de ciertas fallas, que consideramos conveniente comentar, a fin de que se consolide la antesala de lo que será nuestro Capítulo Quinto y último, donde nos permitiremos abordar diversas propuestas de solución en torno a la problemática del Distrito Federal, que permitan avanzar en el orden jurídico, político, económico y social.

Las observaciones que iremos haciendo en relación al Estatuto sólo son de carácter enunciativo, y no limitativo, destacándose las más importantes en nuestro concepto, atendiendo al orden del articulado. Dichas observaciones van más allá de las realizadas en su oportunidad a la reforma constitucional.

En relación al artículo séptimo, que refería a cargo de quien estaba el Gobierno del Distrito Federal, aunque retoma lo establecido en la Constitución, valga criticar ahora que el hecho de atribuir en exclusivo éste a los Poderes de la Unión y no a los órganos locales, los deja en grado de dependencia total y por ende los limita en su acción, de lo que resulta que quedó muy lejos la expectativa de los defensores de contar con órganos locales autónomos.

En torno al artículo octavo, y aunque es el mismo comentario al artículo anterior, en el sentido que retoma de la Constitución el nombre de los órganos locales del Gobierno del Distrito Federal, al hacerlo para el caso del Jefe del Distrito Federal, consideramos como ya la reforma de 1996 lo contempla, que es más propio el de Jefe de Gobierno del Distrito Federal; de igual forma en torno a

la Asamblea de Representantes, con su similar a la fecha, la Asamblea Legislativa.

El artículo diez, sujeta a la aprobación del Ejecutivo Federal, el nombramiento y remoción del Procurador General de Justicia que haga el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, situación que crea dependencia, y en aras de superarlo consideramos que sería más sano el que dicha aprobación la hiciera la hoy Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por lo que hace al artículo 24, que establece las facultades del Congreso de la Unión, su fracción II, señala que éste aprobará anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que en su caso requieran el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público. Dicha aprobación, consideramos debe corresponder a la Asamblea Legislativa, por ser ésta el órgano que mejor conoce las necesidades económicas de la entidad.

El mismo comentario anterior merece el artículo 25, que da la facultad de vigilancia a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, en relación a la correcta aplicación que de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal realice el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El artículo 46 señalaba a las autoridades que tenían derecho de iniciar las leyes o decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, sin que en ellas se incluyera al Poder Judicial, en este caso al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, omisión que es de considerarse, si partimos del hecho que es este poder quien a diario aplica la ley en el ámbito judicial, y por ende conoce a suficiencia las irregularidades que observan diversos ordenamientos, razón por la cual es necesario que se le otorgue dicho derecho. Tal reflexión podría ser aplicable al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En relación al mismo tópico del derecho a iniciar leyes, con el interés de dar acceso real y directo a los ciudadanos y a las organizaciones políticas, en aras de mejores y mayores oportunidades de participación política y de adecuación de

la organización del poder social y la estructura jurídica, es criticable que tampoco se haya tomada en consideración a la iniciativa popular, misma que ya el actual Estatuto contempla en su artículo 46.

Es de destacarse una contradicción entre el artículo 87 y el artículo 104 en lo tocante a la consideración que se hace de las Delegaciones, pues el primer artículo señalado las concibe como parte de la administración pública centralizada; en tanto que en el segundo artículo de referencia señala que son órganos administrativos desconcentrados.

Desde nuestro punto de vista, consideramos que son órganos administrativos desconcentrados, pues si bien tienen autonomía funcional en acciones de gobierno, lo cual está dirigido por una parte a acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, y a la vez descongestionar el poder central;<sup>80</sup> también lo es que dependen directamente del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tanto en jerarquía como en el aspecto económico, pues es éste el que lleva a cabo la asignación presupuestal.

Como una última observación por lo que toca al artículo 123, que refería lo relativo a la elección de los Consejos Ciudadanos, se establecía que por cada área vecinal en que se dividieran las Delegaciones, podrían presentar los partidos políticos con registro nacional, una fórmula integrada por un propietario y suplente; lo anterior conllevaba que para ser Consejero, se requería pertenecer aún partido político, pues de lo contrario no era posible, situación que en nuestro concepto limitaba la participación ciudadana, al no establecer alternativas en tal sentido, pues habrá quien deseara participar en un Consejo Delegacional en forma independiente a un partido, por cuestión de ideología política y no lo podía hacer. Afortunadamente esta situación fue superada por reforma al Estatuto del Gobierno del Distrito Federal de fecha 3 de junio de 1995.

#### **4.5 SU ESTADO ACTUAL.**

Antes de entrar al estudio del estado actual que observa el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, acorde a la última reforma, de manera ilustrativa enunciaremos las tres reformas que mediaron entre la entrada en vigor del

---

<sup>80</sup> Nava Negrete, Alfonso; Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, pp.244 y 245.

Estatuto de Gobierno y la última reforma: la primera que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 3 de junio de 1995, implicó la reforma de los artículos 123 y 125, así como la adición de un artículo décimo séptimo transitorio, concernientes todos a los Consejos Ciudadanos, en lo tocante a su elección y renovación.

Una segunda reforma fue la publicada el 12 de diciembre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación mediante la cual se reformaron los artículos 77, 83, 84, 85 y se adicionaron con un segundo párrafo los artículos 80 y 82, artículos todos relativos al Poder Judicial del Distrito Federal, acorde a la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, que ya fue objeto de estudio, y en la que se destaca, entre otros aspectos, la creación del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

La tercera reforma fue publicada el 22 de noviembre de 1996, en el Diario Oficial de la Federación, y en específico estuvo contenida en el artículo tercero transitorio, del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dicho artículo refirió que el seis de julio de 1997 se elegirían, para el Distrito Federal, exclusivamente el Jefe de Gobierno y los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Así también que se derogaban todos los artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal referidos a la elección de los Consejos Ciudadanos; que las normas que regulaban las funciones sustantivas de los entonces Consejos Ciudadanos establecidas en los ordenamientos en tal tiempo vigentes, seguirían aplicándose hasta la terminación del periodo para que fueron electos; esto es, hasta el tercer sábado del mes de agosto de 1997, habiendo iniciado su periodo el 15 de diciembre de 1995, según lo refirió el artículo Décimo Primero transitorio, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Por último se señaló que con base en el nuevo

Estatuto de Gobierno, la Asamblea Legislativa expedirá las disposiciones relativas a la participación ciudadana en el Distrito Federal; mismas que a la fecha están pendientes de emitirse.

Con la finalidad de adecuar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a la última reforma constitucional en materia del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996, y que ya fue objeto de estudio; la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, autoridad local de esta entidad, elaboró una iniciativa de reformas, adiciones y derogaciones en torno a dicho Estatuto, ordenamiento que se encuentra en el ámbito de competencia del Congreso de la Unión.

La iniciativa de referencia que partiera del Salón de Sesiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el 13 de noviembre de 1997, a presentarse ante el Congreso de la Unión fue publicada finalmente en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de diciembre del mismo año.

Así el Estatuto de Gobierno al día de hoy observa entre otros cambios los siguientes:

En principio son contempladas en dicho ordenamiento las modificaciones a la denominación constitucional de las autoridades locales como las de Jefe de Gobierno y Asamblea Legislativa.

En el Título Primero se establece un cambio al artículo 7° en el sentido de que el Gobierno del Distrito Federal, está a cargo de los Poderes Federales y de las autoridades Ejecutiva, Legislativa y Judicial de carácter local y ya no sólo de los Poderes de la Unión.

Atentos a la Base Quinta del artículo 122 constitucional, en el artículo 9° se contempla lo concerniente a la integración y atribuciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así como en la fracción VII del artículo 42, de manera complementaria.

El artículo 10 señala que al Jefe de Gobierno del Distrito Federal compete la designación y remoción del Procurador General de Justicia de la entidad con

aprobación del Presidente de la República; así también se establece la competencia de dicho Procurador, la ubicación de la Procuraduría en el ámbito orgánico del gobierno local, la obligación de adoptar las políticas generales que en tal ámbito establezca el Jefe de Gobierno y el auxilio que le deben prestar los cuerpos de seguridad pública de prevención, en la investigación y persecución de los delitos conforme al artículo 21 constitucional.

El artículo 12 que trata de los principios estratégicos que deben tomarse en cuenta en la organización política y administrativa del Distrito Federal, se ve ampliado con los relacionados con la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad eficiencia y eficacia a observarse en el desempeño de empleos, cargos o comisiones públicos, el aseguramiento de solidez fiscal del Distrito Federal y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de dicha entidad.

Por lo que hace al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, el artículo 15 observó un cambio, previendo ahora el ámbito de la ley federal de la materia, exceptuando del mismo a los servidores públicos de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común del Distrito Federal, competencia que está en favor de la Asamblea Legislativa.

El Título Segundo que trata de los derechos y obligaciones de carácter público, se agrega a la información que debe darse de leyes y reglamentos, la relativa a aquellos actos administrativos de carácter general expedidos tanto por el Presidente de la República como por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y por lo que hace a la participación ciudadana, se establece que se desarrollará tanto en forma individual como colectiva, para lo cual se darán las normas, programas y acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos del Distrito Federal.

El Título Tercero que regula las atribuciones de los Poderes de la Unión para el Gobierno del Distrito Federal, se ve afectado en la medida de adecuarse a la reforma constitucional; principalmente en lo correspondiente al Ejecutivo Federal, quien deja de tener facultades para participar en el proceso legislativo a

cargo del órgano local, tales como las facultades de iniciativa, de formular observaciones y de promulgación y publicación de leyes de la Asamblea.

El artículo 31, en su fracción I, observa una derogación, en el sentido de suprimir el requisito del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes para que la Asamblea pueda acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre el planteamiento de una controversia constitucional.

En relación a la seguridad pública, el artículo 34 contempla la participación del Poder Ejecutivo Federal y el del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el nombramiento del servido público que tiene al mando directo de la fuerza pública en la entidad; así también se prevén los requisitos que se deberán satisfacer para tal cargo.

En el mismo tema, el artículo 35 destaca la facultad discrecional y potestativa del Presidente de la República, para que en el ejercicio del mando que le corresponde y para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes; pueda instruir al Jefe de Gobierno sobre la disposición de la fuerza pública y el ejercicio de funciones de seguridad pública.

En cuanto a las bases de organización y facultades de los órganos locales, contenidas en el Título Cuarto, se ven modificadas acorde a la reforma del artículo 122 constitucional; así el artículo 37 establece la integración de la Asamblea Legislativa, por los principios de votación mayoritaria relativa y de representación proporcional; los requisitos que deberán satisfacerse para ser diputado; las bases que regirán la elección por el segundo de los principios señalados y los impedimentos para los diputados. En relación a la misma Asamblea, el artículo 41 reitera el fuero constitucional de los miembros de ésta.

El artículo 42 que contiene las facultades de la Asamblea Legislativa, observa una adecuación en función de contemplar las nuevas atribuciones constitucionales, así se observan entre otras, las de regular las elecciones locales de la entidad, los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, Registro Público de la Propiedad y del Comercio, la facultad de recibir los informes del Contralor General de la Administración Pública del Distrito Federal,

así como la designación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con el carácter de sustituto, en caso de falta absoluta del electo, por renuncia u otra causa.

Sobre la revisión de la Cuenta Pública, el artículo 43 precisa los lineamientos para ello, consistentes en la comprobación de la congruencia entre resultados de la gestión financiera con los criterios señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, estableciéndose que en caso de discrepancias entre cantidades gastadas y las partidas del presupuesto o bien de no existir exactitud o justificación en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades correspondientes.

El artículo 46 se ve también modificado, derogándose la fracción II, que refería la facultad al Ejecutivo Federal para iniciar leyes ante la Asamblea Legislativa; agregándose hoy en día una fracción IV, concerniente a la iniciativa popular, sustentándose bases para que la Asamblea Legislativa regule a mayor detalle dicha figura.

El artículo 47, amplía las normas que debè atender la Asamblea Legislativa al emitir leyes que regulen la organización y funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal, tales como la regulación de un servicio público de carrera, la administración eficiente, eficaz y honrada de los recursos económicos y la observancia de principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público.

Por lo que hace al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Capítulo II del Título en comento, en su Sección I, aborda la elección y remoción de éste, así a partir del artículo 52 al 62, ya adecuados a la reforma constitucional, se destaca la elección por votación universal, libre, directa y secreta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los requisitos para acceder al cargo, la obligación de la Asamblea Legislativa de expedir el Bando que de a conocer la declaración respectiva formulada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, respecto a la elección del Jefe de Gobierno; también se establecen las reglas para la designación del sustituto para la Cámara de Senadores para el caso de remoción, o por la Asamblea, en el supuesto de falta absoluta; así también para el otorgamiento de licencias hasta por ciento veinte días.

El artículo 65 que trata sobre la remoción del Jefe de Gobierno, contempla hoy en día un procedimiento en que se otorga a aquél el derecho de poder manifestar lo que le convenga, así como ofrecer las pruebas que estime convenientes y si lo desea acudir ante el Pleno del Senado o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Las facultades y obligaciones del Jefe del Gobierno de Distrito Federal, se ven ampliadas en el artículo 67, en atención a la reforma del artículo 122 constitucional; así su participación en el proceso legislativo a cargo de la Asamblea, de iniciar leyes y decretos, se complementa con las facultades de formulación de observaciones, promulgación y publicación de leyes; se le faculta también para proponer al titular del Ejecutivo Federal, proyectos de reglamentos de leyes del Congreso de la Unión, relativas al Distrito Federal; nombrará y podrá remover al Procurador General de Justicia con aprobación del Presidente de la República, a quien por otra parte propondrá la designación del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; también nombrará al Presidente de la Junta de Asistencia Privada; ejercerá las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública; aplicará las disposiciones en torno a la administración de los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como ejecutará las sentencias penales por delitos del orden común; a partir de la suscripción de convenios, asumirá funciones de manejo y vigilancia de áreas naturales protegidas, el control de residuos de baja peligrosidad y la prevención y control de la contaminación atmosférica generadas por fuentes fijas y móviles, siendo dichas actividades de jurisdicción federal. También se destaca dentro de sus facultades, el convocar a plebiscito.

Por su parte el artículo 68 desarrolla lo concerniente al plebiscito, figura mediante la cual el titular del ejecutivo local podrá consultar a la ciudadanía respecto de actos o decisiones trascendentales para la vida pública del Distrito Federal, institución que corresponderá a la Asamblea Legislativa regular a mayor detalle para permitir su exacta observancia. Tomando en cuenta que el plebiscito implica un proceso de naturaleza electoral, su organización es competencia del Instituto Electoral del Distrito Federal y la solución de las controversias que se generen con motivo de su celebración al Tribunal Electoral del Distrito Federal.

En el ámbito judicial, el Estatuto también se ve modificado, para estar acorde a la reforma constitucional, así el Capítulo III del Título Cuarto en análisis, contempla los órganos encargados de la función judicial, desarrollándolo a través de los artículos 76 a 85.

Así se establecen los principios que habrán de regir la carrera judicial, para cuyo ingreso y promoción a la misma se instituye el concurso interno de oposición y de oposición libre. También se dispone la creación de un órgano auxiliar en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los servidores públicos de dicha institución, con el fin de fortalecer los conocimientos y habilidades necesarias para el adecuado desempeño de la función judicial.

El artículo 83, acorde a la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, señala que la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales estarán a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; determinándose su integración, duración de consejeros y remoción, entre otros aspectos, por el mismo artículo.

En cuanto al ámbito judicial, por último el artículo 85, faculta el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a elaborar el presupuesto del Tribunal de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales.

En materia administrativa, el Título Quinto da las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos. Así el artículo 86 acorde a la reforma establece que dicha administración pública estará sustentada en un servicio público de carrera, bajo principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización y eficacia, conforme a las leyes que expida la Asamblea Legislativa.

Por su parte el artículo 94, establece como atribución para el Jefe de Gobierno, la suscripción del convenio respectivo con la Federación, a efecto de la participación de la entidad al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Dentro del mismo ámbito administrativo, el artículo 96 previene que los inmuebles sujetos a la jurisdicción federal, tienen la obligación de sujetarse a las disposiciones que en materia de protección civil expida la Asamblea Legislativa, aunado a las de desarrollo urbano.

En el artículo 98, que se prevé la creación de organismos descentralizados por Decreto del Jefe de Gobierno o por Ley de la Asamblea Legislativa, se suprime la iniciativa exclusiva del Presidente de la República y del Jefe de Gobierno, para tal efecto.

Conforme al artículo 103, para acceder a la titularidad de alguna entidad paraestatal, se contempla ya no sólo a quienes hubieren desempeñado cargos de alto nivel decisorio sino también a quienes cuenten con conocimientos de alto nivel y experiencia en materia administrativa.

Por lo que hace a las facultades de las Delegaciones, se incorpora en el artículo 117, la relativa a la materia de protección civil.

El artículo 118 destaca en primer lugar la materia de la seguridad pública, como un aspecto que debe tomarse en cuenta en el desarrollo y bienestar social de la entidad.

Comparativamente con el Estatuto de Gobierno antes de la reforma, el actual observa un cambio en lo concerniente al Título Sexto, abordando hoy en día éste, lo relativo a las autoridades electorales locales y los partidos políticos; así, se crea el Instituto Electoral del Distrito Federal, como un organismo político autónomo, en cuya integración participarán los ciudadanos, la Asamblea Legislativa y los partidos políticos; estableciéndose que el órgano máximo de dirección, que será el Consejo General, estará conformado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, por dicha Asamblea y los representantes de los partidos políticos.

En dicho Título también se refieren principios de equidad en rubros como el financiamiento público y el acceso a medios de comunicación, por parte de los partidos políticos; principios que deberán ser considerados por la Asamblea Legislativa al expedir la ley electoral local.

El Capítulo IV del Título en estudio, regula lo concerniente al Tribunal Electoral del Distrito Federal, considerándolo como un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, para la solución de controversias electorales; señalándose su competencia mínima. Se establece que los integrantes de dicho Tribunal deberán reunir al menos los requisitos que se exigen para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia, además de haberse distinguido en la materia jurídica, preferentemente en la del Derecho Electoral; debiendo ser designados por la Asamblea Legislativa a propuesta del Tribunal Superior de Justicia.

El Capítulo V y último del Título en estudio, destaca la materia de delitos electorales, facultando a la Asamblea Legislativa para preveerlos al emitir la ley penal local; así también se dispone la creación de una fiscalía especial que conocerá de dichos delitos.

El Título Séptimo y último del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; aborda lo relativo al régimen patrimonial de la entidad, señalando las características y composición de carácter local, con la finalidad de evitar problemas de jurisdicción con los de naturaleza federal. Se establece como una obligación al Jefe de Gobierno el informar a la Asamblea Legislativa sobre las enajenaciones que se realicen de inmuebles de patrimonio local.

Los aspectos más sobresalientes de los artículos transitorios de la reforma en análisis, y que están acorde a los transitorios de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 son: Que la norma que determinará la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, entró en vigor el 1° de enero de 1998. Por otra parte, la elección de los delegados, entrará en vigor el 1° de enero del año 2000; en cuanto a la norma que establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para legislar en materia civil y penal, entrará en vigor a partir del 1° de enero de 1999; otro dispositivo transitorio trata de la transferencia de entidades paraestatales de la administración pública federal a la administración pública local, así como del patrimonio del Departamento del Distrito Federal que se incorporará al patrimonio de la administración pública local, así mismo se establece que la regulación de los órganos de representación vecinal se integren por elección conforme lo

establezca la Ley de Participación Ciudadana, con las funciones de carácter vinculatorio que determine la misma.

#### **4.6 LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.**

Para efectos de lograr un estudio más integral en torno al Distrito Federal, hemos decidido realizar una revisión aún cuando breve de dos ordenamientos adicionales al Estatuto de Gobierno, que son por una parte la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y la Ley de Participación Ciudadana.

En relación a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, ya en su oportunidad<sup>81</sup> analizamos las diversas leyes orgánicas administrativas en torno al Distrito Federal; ahora corresponde revisar la que hoy en día se encuentra vigente, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1994. Dicha ley tiene por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, asignando las facultades para el despacho de los asuntos del orden administrativo a cargo del hoy Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

La ley de referencia, que fue emitida por decreto de la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, está integrada por tres Títulos; el primero denominado "DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL", contiene a su vez diversos capítulos, iniciando el Capítulo I con las disposiciones generales, en donde se precisa el objeto de la ley; el que la administración pública será central, desconcentrada y paraestatal; y se subraya que el entonces Jefe del Distrito Federal, sería el titular de la administración pública y a él le correspondería originalmente todas las facultades establecidas en esta ley.

El Capítulo II, trata sobre el territorio del Distrito Federal, señalando que se compone del territorio que actualmente tiene y sus límites geográficos son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 y el 27 de julio de 1994,

---

<sup>81</sup> Véase Supra subinciso 1.2.3.

expedidos por el Congreso de la Unión, que ratifica los convenios celebrados con los Estados de Morelos y México, respectivamente; especificándose el límite entre el Distrito Federal y el Estado de México, en el capítulo señalado.

Así también en dicho capítulo se establece que el Distrito Federal, se divide en 16 Delegaciones, a saber:

- I. Alvaro Obregón;
- II. Azcapotzalco;
- III: Benito Juárez;
- IV. Coyoacán;
- V. Cuajimalpa de Morelos;
- VI: Cuauhtémoc
- VII: Gustavo A. Madero;
- VIII: Iztacalco;
- IX. Iztapalapa
- X. La Magdalena Contreras;
- XI. Miguel Hidalgo;
- XII. Milpa Alta;
- XIII. Tláhuac;
- XIV. Tlalpan;
- XV. Venustiano Carranza, y

## XVI. Xochimilco.

Para finalizar el capítulo se enuncia la demarcación territorial de las delegaciones.

El Título segundo denominado “DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA”, aborda en su Capítulo I la titularidad de ésta; los servicios que tendrá a su cargo; las atribuciones del actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal, hoy en día ya modificadas y ampliadas, como lo hemos venido estudiando, y las dependencias con las que se auxiliará el titular de la administración pública, para el ejercicio de sus atribuciones, así como las atribuciones de los titulares de dichas dependencias, como su organización interna entre otros aspectos.

El Capítulo II del Título en análisis, desarrolla la competencia de las Secretarías, de la Oficialía Mayor y de la Contraloría General del Distrito Federal.

El último capítulo, denominado “De las Delegaciones”, establece la naturaleza jurídica de éstas; quién estará a cargo de las mismas; su organización interna y sus atribuciones.

El tercero y último Título, se encarga de tratar lo concerniente a la Administración Pública Paraestatal, así en el Capítulo I define a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal mayoritaria y a los fideicomisos públicos, que conjuntamente conforman dicha Administración.

El Capítulo II regula la constitución, organización y funcionamiento de los organismos descentralizados.

Por su parte el Capítulo III, prevé lo propio para las empresas de participación mayoritaria; en tanto que el Capítulo IV, lo hace para los fideicomisos públicas.

Finalmente el Capítulo V del Título a comentario, indica la operación y control de las entidades paraestatales, señalando que éstas para su desarrollo y

operación, deberán 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 gastos y financiamiento autorizados. Establece las atribuciones que tendrán los órganos de gobierno de dichas entidades; las facultades y obligaciones de los directores generales, así como lo relativo al órgano de vigilancia de éstas.

Por lo que hace a los artículos transitorios, se destaca que las normas relativas a la prestación de los servicios públicos, al patrimonio del Departamento del Distrito Federal y a los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, contenidas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, seguirían vigentes hasta en tanto la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no expidiera los nuevos ordenamientos que regularan estas materias.

#### **4.7 LA LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL.**

La intención de nuestra parte de abordar aún cuando de forma general la presente ley, como fue el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, es de lograr un estudio de los principales ordenamientos concernientes al Distrito Federal al día de hoy, que nos permitan tener una visión integral de su contexto legal. Por tal razón procederemos a realizar algunas referencias específicas de dicho ordenamiento.

La entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, acorde a sus facultades, emitió mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de junio de 1995, la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*; integrada por tres títulos y doce artículos transitorios.

El Título Primero se denomina "De las Instancias de participación Ciudadana en el Distrito Federal," señalándose en sus disposiciones generales, que la participación de los habitantes y de los ciudadanos del Distrito Federal, se realizará conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de la ley en análisis y de las demás que resulten aplicables, a través de diversas instancias, cuales son: Los Consejos de Ciudadanos, la audiencia

pública, la difusión pública, la colaboración ciudadana, la consulta vecinal, las quejas y denuncias, los recorridos periódicos del Delegado y los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional. Dichas instancias, a excepción de los Consejos de Ciudadanos y de los órganos de representación vecinal, se desarrollan en sus diversos aspectos, en el referido Título.

El Título Segundo, denominado “De los Consejos de Ciudadanos”, define a éstos como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana en cada Delegación del Distrito Federal, estableciendo lo relativo a la integración de dichos órganos, a los requisitos que deben reunirse para ser miembro de éstos, a su renovación, a su organización y funcionamiento, y a sus derechos y obligaciones.

El Título Tercero y último, denominado de los “Organos de Representación Vecinal”, señala que éstos tienen como función relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos, con el Consejo de Ciudadanos y las autoridades delegacionales, para la atención de las necesidades más inmediatas de los mismos, relativas a la prestación de los servicios públicos. En dicho Título se refieren los requisitos para ser representante vecinal, su elección y la duración en su encargo entre otros aspectos.

Finalmente en lo concerniente a los artículos transitorios, se destacan los acuerdos ha emitirse por el Comité Central para el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos del año de 1995; las fechas para la elección de dichos Consejos; las reglas para la recepción de la votación emitida entonces; las causas que afecten la validez de la recepción de la votación en una Mesa Receptora; y por último entre otros aspectos, el que los Consejeros Ciudadanos electos en el año de 1995, desempeñarían sus funciones desde el 15 de diciembre de ese año hasta el tercer sábado del mes de agosto de 1997, por lo que estos Consejeros sólo duraron en su encargo un año con ocho meses, siendo una excepción al artículo 38 de la ley en estudio; que señala que los Consejos de Ciudadanos se renovarían en su totalidad cada tres años, pretendiendo dicha excepción que los Consejos que entrarían a ejercer su cargo en 1997, fueran renovados en el año 2000, empatándose o coincidiendo para entonces con la elección federal para la

Presidencia de la República, y con la de los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, entre otras.

Sin embargo, este último comentario, se vio frustrado con la reforma publicada en el DOF, de fecha 22 de noviembre de 1996, al Estatuto de Gobierno, (ver *supra* inciso 4.5), mediante la cual se derogaron todos los artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal referidos a la elección de los consejeros ciudadanos establecidas en los ordenamientos en tal tiempo vigentes, los cuales seguirían aplicándose hasta la terminación del periodo para que fueran electos, esto es, hasta el tercer sábado del mes de agosto de 1997. Por último se señaló que con base en el nuevo Estatuto de Gobierno, la Asamblea Legislativa expedirá las disposiciones relativas a la participación ciudadana en el Distrito Federal.

Por lo anterior es de subrayar que las diversas disposiciones de la Ley de participación ciudadana, relativas al tema señalado, no tienen aplicabilidad, y por ende el entorno de la participación ciudadana al día de hoy, está sujeto a la expedición de las nuevas disposiciones que emita la Asamblea Legislativa, que para el efecto, esperamos que sean acordes a las propuestas que sugerimos en el Capítulo Quinto de este trabajo. Por último, es de comentar que la única reforma que ha observado la ley en análisis, fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 23 de febrero de 1998, y consistió en la modificación al artículo 147, en lo tocante a la fecha de elección de los representantes vecinales por manzana y por colonia, barrio o unidad habitacional, que antaño era las dos últimas semanas del mes de marzo y hoy será del mes de noviembre.

## CAPITULO QUINTO

### PROPUESTAS PARA UN MEJOR AVANCE DEL DISTRITO FEDERAL.

**SUMARIO:** 5.1 REFLEXIONES PREVIAS 5.2 CRITICA A DIVERSAS PROPUESTAS PRESENTADAS A LA FECHA 5.2.1 EL DISTRITO FEDERAL COMO UNA ENTIDAD FEDERATIVA MAS, AL IGUAL QUE LOS DEMAS ESTADOS DE LA REPUBLICA 5.2.2 EL DISTRITO FEDERAL COMO UN ESTADO MAS DE LA REPUBLICA, PERO MANTENIENDO UNA CIRCUNSCRIPCION COMO CEDE DE LOS PODERES FEDERALES. 5.2.3 TRASLACION DEL DISTRITO FEDERAL A OTRA ENTIDAD FEDERATIVA Y CONVERSION DEL DISTRITO FEDERAL EN UN ESTADO MAS DE LA FEDERACION. 5.2.4 CREACION DE UNA ASAMBLEA LEGISLATIVA O CONGRESO PARA EL DISTRITO FEDERAL. 5.2.5 FORMACION DE UN GOBIERNO PROPIO EN EL TERRITORIO ACTUAL DEL DISTRITO FEDERAL, SUBSISTIENDO ESTE 5.3 PROPUESTAS A CONSIDERAR 5.3.1 PERMANENCIA DE LOS PODERES DE LA UNION EN LA CIUDAD DE MEXICO, PERO CON UNA NUEVA POLITICA DE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION 5.3.2 RESPECTO AL PODER LEGISLATIVO 5.3.3 RESPECTO AL PODER EJECUTIVO 5.3.4 RESPECTO AL PODER JUDICIAL 5.3.5 PARA UNA MEJOR EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS Y DESARROLLO URBANO 5.3.5.1 REORGANIZACION DE SERVICIOS PUBLICOS Y PROSPECTIVA DEL FUTURO DE LA CIUDAD 5.3.5.2 DAR PARTICIPACION A OTROS SECTORES 5.3.5.3 VISION METROPOLITANA 5.3.6 INTERVENCION REAL DE LA CIUDADANIA EN LOS ASUNTOS DE GOBIERNO 5.3.7 EN MATERIA HACENDARIA, FINANCIERA Y ECONOMICA 5.3.8 EN RELACION AL RECINTO DONDE FUE CREADA LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1824 5.4 CONSIDERACIONES FINALES.

#### 5.1 REFLEXIONES PREVIAS

Siguiendo el orden establecido para el desarrollo del presente trabajo, hemos llegado a una de las etapas más importantes, toda vez que al haber tratado la diversa problemática tan compleja que aqueja permanentemente a nuestra ciudad, así como realizado el análisis crítico de la reforma política al Distrito Federal, que finalmente no ha logrado superar a suficiencia dicha problemática, por lo que subsisten diversas y urgentes necesidades, es necesario reflexionar ahora en lo concerniente a las propuestas que puedan llevar si no a la solución integral de la multicitada problemática, que por su naturaleza es difícil de resolver, sí a un mayor avance en tal sentido.

#### 5.2 CRITICA A DIVERSAS PROPUESTAS PRESENTADAS A LA FECHA.

A continuación llevaremos a cabo un análisis breve, en relación a diversas

propuestas de solución que se han presentado en torno al Distrito Federal, a través del tiempo, y por diversos sectores; iniciando con su exposición objetiva, para terminar haciendo algunas observaciones críticas sobre las mismas.

### **5.2.1 EL DISTRITO FEDERAL COMO UNA ENTIDAD FEDERATIVA MAS, AL IGUAL QUE LOS DEMAS ESTADOS DE LA REPUBLICA.**

La presente propuesta que ha sido apoyada por diversos sectores, entre otros, por los partidos de la Revolución Democrática (PRD), Cardenista (PC), de los trabajadores (PT), Demócrata Mexicano (PDM), Popular Socialista (PPS), Verde Ecologista Mexicano (PVEM) y de Acción Nacional (PAN), cuya pretensión en este rubro, es alcanzar el restablecimiento de todos los derechos políticos a los ciudadanos del Distrito Federal, consiste en la creación de un estado semejante a cualquier otro de los existentes en la Federación, manifestándose en contra de la asignación de un territorio exclusivo para los poderes federales puesto que éstos tienen como ámbito de acción los dos millones de Kilómetros cuadrados de que consta la República.

Dicha propuesta señala que no hay impedimentos jurídico-constitucionales para la convivencia de poderes locales y federales, que tampoco pueden surgir conflictos jurisdiccionales porque hoy en día los poderes federales actúan en los estados y municipios a través de delegaciones y representaciones diversas, sin que ello implique violaciones a la soberanía y autonomía de los poderes locales. Se subraya, que al Distrito Federal se le debe contemplar por nombre, sólo como asiento siempre transferible de los poderes federales sin que tenga que eliminarse o limitarse el derecho de los ciudadanos en donde se encuentre situado el asiento de los poderes federales.

La propuesta de referencia, implica que el nuevo estado contase con un gobernador electo, una Asamblea Legislativa, un Poder Judicial y una división política en municipios.

El PRD, en su momento, indicó que el nuevo estado debería formarse con el actual territorio del Distrito Federal, más algunos municipios conurbados con la ciudad de México; postura con la que coincide el maestro José Luis Soberanes

Fernández, quien considera que hoy día la mancha urbana que la gente conoce comúnmente como ciudad de México abarca varios municipios del Estado de México, con lo cual se han creado infinidad de problemas de naturaleza metropolitana; en relación a lo cual lo que debería hacerse, es juntar al Distrito Federal, con los 17 municipios conurbados del Estado de México y con todos ellos crear un Estado de la Unión.<sup>82</sup>

Quienes sustentan esta propuesta, señalan que hasta el momento no se ha demostrado la necesidad de que exista un territorio exclusivo sede de los Poderes Federales, ni siquiera una área tan pequeña como sería el zócalo y sus alrededores, puesto que un gobierno local en el Distrito Federal no le quitaría funciones a la Federación, hecho demostrado con la existencia de dependencias federales en provincia.

Una vez que hemos visto en que consiste la presente propuesta, en seguida abordaremos diversos argumentos en contra de convertir al Distrito Federal en un estado.

Se señaló en su momento que al tener el Distrito Federal un Poder Ejecutivo local electo por el pueblo, se provocaría una colisión entre el Poder Ejecutivo Federal y el local, porque ambos contarían con el elemento coercitivo de la fuerza pública, que es connatural al derecho del Ejecutivo. Así el ejecutivo local tendría una fuerza comparable a la del Ejecutivo Federal, toda vez que éste controlaría a cientos de miles de hombres de las fuerzas de seguridad. Aunado a lo anterior, se agregaba, el fenómeno poblacional del Distrito Federal, cuya población excesiva, haría que el gobernador se encontrara en superioridad frente al Ejecutivo Federal, lo que ocasionaría problemas de difícil solución.

En relación a lo argumentado hasta el momento, es de referirse que no fue óbice para que hoy en día acorde a la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, al artículo 122, se estableciera la posibilidad de la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Por lo que hace al territorio en el que deben asentarse los poderes

---

<sup>82</sup> "No sólo democratizar al DF", EL UNIVERSAL, México, primera sección, 26 de julio de 1996, p. 7.

federales, su disminución o desaparición, pugnaría con la necesidad de que dichos poderes cuenten con libertad de acción en el territorio en donde radicaran; que sus dimensiones deben correlacionarse con las fuerzas que graviten en su alrededor, además de tener una proporción respecto del territorio total de la Federación, la complejidad demográfica, el desarrollo económico y los factores geopolíticos. Lo anterior se dice que es importante en la medida que el actual territorio del Distrito Federal cuanta con una pequeña extensión geográfica y la mayor concentración de actividades económicas, políticas y de población, lo que lo sitúa en una posición especial y compleja; por lo que el eliminar o reducir la sede los poderes federales les quitaría libertad de acción, pues quedarían sometidos a la entidad que les diera hospitalidad o quedarían constreñidos a un espacio pequeño rodeado por una autoridad política distinta.<sup>83</sup>

En el anterior sentido el maestro Ignacio Burgoa, considera que los órganos federales no pueden instalarse ni operar sin una base física de sustentación; la que no podría ser el territorio de ninguna entidad federativa, pues de admitirse esta posibilidad, se aceptaría el cercenamiento de dicho territorio y la convergencia de dos imperios en un solo lugar, lo cual no sería jurídica ni políticamente correcto. Por lo anterior concluye, que dentro de un Estado Federal debe existir una circunscripción territorial que sirva de asiento a los poderes federales, como es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, con el Distrito de Columbia. De ahí que el Distrito Federal, sea una entidad federativa más dentro de la Federación, aunque con modalidades jurídico-políticas que lo distinguen de los Estados propiamente dichos.<sup>84</sup>

En lo tocante a la división municipal del territorio del Distrito Federal, se destaca que sería inviable debido a que desde 1928 nuestra ciudad se ha venido desarrollando unitariamente, por lo que hoy en día sería imposible determinar con precisión los límites municipales. Otro aspecto que se destaca, es que la participación en municipios traería consigo problemas en la prestación de los servicios públicos, porque la infraestructura creada a partir de la tercera década del presente siglo se hizo con base a un proyecto unitario. En ese sentido el maestro José Luis Soberanes señala que normalmente un ayuntamiento no es pegado a otro, no están conurbados, sino que están separados; que hay una ser-

---

<sup>83</sup> Cfr. Rodríguez Lozano, Amador; op. cit., p. 32.

<sup>84</sup> Derecho Constitucional Mexicano; op. cit., pp. 913 y 914.

de servicios municipales que serían entorpecidos, como agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados centrales de abasto, tránsito y vigilancia, entre otros (es de señalarse que no existe un metro delegacional, ni vías de comunicación o sistemas de vialidad también delegacionales). Agrega, que sería problemático, porque si además cada municipio pertenece a partidos distintos habría muchos atrasos y problemas en los que los ciudadanos sería los principalmente afectados; por lo que concluye que lo deseable sería tener un nuevo estado, pero con un régimen especial.<sup>85</sup>

En el sentido anterior vale abundar con el punto de vista del maestro Francisco Javier Osornio,<sup>86</sup> quien señala que bajo el régimen porfirista se dictó un decreto del 16 de diciembre de 1899, mediante el cual se disponía la organización del Distrito Federal en la municipalidad de la Ciudad de México y prefecturas para el resto de los poblados que integraban este territorio, entre otros los de Coyoacán, Tacuba, Tlalpan, Xochimilco y Azcapotzalco, que no estaban integrados a la Ciudad de México y que para llegar a ella se tenía que viajar por carretera. Tal atomización de poblaciones hacía indispensable que el gobierno de cada una de ellas se encargara a un ayuntamiento propio.

Sin embargo hoy en día el pretenderlo, implicaría atomizar la ciudad y los sistemas de prestación de servicios, en un esquema ineficaz e inoperante. E incluso dicha municipalización exigiría la coordinación de los municipios, a tal extremo, que se anularía su necesaria autonomía; por lo que la prestación de servicios eficaces en el Distrito Federal, debe ser a través de una administración homogénea y uniforme, que sólo una autoridad central puede asegurar; superando con ello el que cada municipio tratara de resolver los problemas a su manera.

Así también se destaca que la actividad económica, política, financiera y diplomática se ha establecido a lo largo y ancho del territorio comprendido en el Distrito Federal por ser sede de los poderes federales, por lo que al transformarse en estado y dividirse en municipios, la responsabilidad de cumplir con los requerimientos de los diferentes sectores quedaría en manos de las nuevas autoridades, responsabilidad que difícilmente podrían cumplir.

---

<sup>85</sup> "Lista la zona conurbada para convertirse en estado", EL UNIVERSAL, Nuestra Ciudad, México, 26 de agosto de 1995, pp. 1 y 4.

<sup>86</sup> Op. cit., pp.780, y 785-787.

En relación a la municipalidad, el profesor Diego Valades,<sup>87</sup> considera que si el sistema municipal hubiese sido el mejor para la ciudad de México seguiría funcionando y no hubiera ocasionado las crisis de ingobernabilidad que se presentaron en el siglo XIX y en 1928; por lo que si el sistema municipal demostró que no funciona para la capital de la República, no tenemos por qué volver a él.

Por último en cuanto a la municipalidad, pero en lo referente a integrar al nuevo estado los municipios conurbados, considero que ello sería prácticamente imposible en la medida del rechazo que habría de las entidades respectivas por la afectación que les podría alcanzar.

Otros argumentos en el aspecto político, que como los primeros ya fueron superados, en la medida del nuevo esquema jurídico-político del Distrito Federal, fueron los relativos a que el ciudadano del Distrito Federal elegía a su gobernante al elegir al Presidente de la República, quien ejercía su autoridad a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal. El Poder Legislativo se ejercía por medio de la Cámara de Diputados Federal, en donde el ciudadano defeeño también participaba al elegir a sus diputados.

Dentro del ámbito económico, se destacó que los capitalinos tenemos una posición más favorable que el resto de la provincia al recibir gran cantidad de subsidios y ahorros que son invertidos en obras de infraestructura, centros culturales, médicos, deportivos e industriales, por lo que el Distrito Federal resulta la entidad más favorecida del país. Así también, se considera como superficial y carente de fundamento jurídico, la afirmación de que todos los habitantes del Distrito Federal, son “ciudadanos de segunda”, pues en nuestro país la calidad de ciudadano de primera, segunda, tercera o cualquier otra categoría inferior, no se fundamenta en la naturaleza jurídica de la entidad en la que se reside, sino en categorías socioeconómicas y políticas mucho más complicadas que la que deriva del domicilio y que no pueden ser objeto de análisis exclusivamente de carácter jurídico.

Un argumento más en contra de la propuesta a comento, es que se

---

<sup>87</sup> “Entrevista”, CONVERGENCIA, México, núm. 1, año I, noviembre-diciembre, 1991, pp. 33-34.

considera que el transformarse el Distrito Federal en un estado, es contrario al Federalismo, rompe con la actual estructura fundamental del Estado Federal Mexicano que tiene como base el Distrito Federal; señalándose que en todos los países donde hay un Distrito Federal, funciona de manera similar al nuestro.<sup>88</sup> En ese sentido, se afirma que no se puede plantear que no exista una ciudad capital, un distrito que sea el asiento de los poderes federales; pues de lo contrario implicaría concebir una República acéfala.

Todos los argumentos aquí vertidos, en contra de las tesis analizadas, deben ser considerados a suficiencia por el hoy Gobierno de la ciudad de México, ya en el ámbito ejecutivo, ya en la Asamblea Legislativa, pues sabemos de su pretensión de convertir al Distrito Federal en el Estado de Anahuac, con la consecuente municipalización.

### **5.2.2 EL DISTRITO FEDERAL COMO UN ESTADO MAS DE LA REPUBLICA, PERO MANTENIENDO UNA CIRCUNSCRIPCION COMO SEDE DE LOS PODERES FEDERALES.**

Como una propuesta más encaminada a solucionar la problemática del Distrito Federal, es la enunciada, que pretende la creación de un estado libre y soberano dentro de los límites que tienen actualmente el Distrito Federal, formado por dieciséis municipios, partiendo de las dieciséis delegaciones que actualmente tiene; con un gobernador, un congreso local y ayuntamientos electos por el pueblo.

En la presente propuesta a diferencia de la anterior, se estableció que los Poderes Federales tendrían como sede el lugar comprendido por el Centro Histórico de la Ciudad de México, por encontrarse ahí el Palacio Nacional, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y el Palacio de Justicia; debiéndose considerar esa zona el Distrito Federal. Según esta postura, bastaría con modificarse el artículo 44 de la ley fundamental para establecer la nueva demarcación correspondiente al asiento de los Poderes Federales, evitándose la afectación de la vida de las delegaciones.

---

<sup>88</sup> Serra Rojas, Andrés; "Entrevista", CONVERGENCIA, México, número 2, año II, enero-febrero, 1992, p. 34.

Dicho planteamiento, según se argumenta, no lesionaría las funciones del Poder Federal, incluso se reforzarían al ampliarse el federalismo y con la descentralización del poder. Con la ubicación de los Poderes Federales, no interferirían éstos con las funciones municipales o los poderes estatales, por lo que no habría colisión entre ellos.

En torno a la existencia de municipios, se afirma que éstos no obstaculizarían la eficiente prestación de servicios, pues conservarían una estructura centralizada que dependería del nuevo gobierno estatal. Como otra característica de esta propuesta, está la creación de una instancia coordinadora de gobierno con la función de planificar integralmente los programas gubernamentales de la ciudad de México.

Respecto a dicha propuesta, en lo relativo específicamente a crear un nuevo estado de la República, independientemente de la modalidad, se enderezan las mismas críticas ya referidas en el subinciso 5.2.1.

Ahora bien por lo que hace al territorio en el que se asentarían los Poderes Federales, se ha indicado que el establecimiento de un territorio determinado fue motivado por la necesidad de que los Poderes Federales contasen con libertad de acción en el territorio donde radicarán y que sus dimensiones deben correlacionarse con las fuerzas que graviten en su derredor, además de tener una proporción respecto del territorio total de la Federación, la complejidad demográfica, el desarrollo económico y los factores geopolíticos. Lo anterior en virtud de que el Distrito Federal cuenta con una pequeña extensión geográfica y la mayor concentración de actividades económicas, políticas y de población, lo que lo sitúa en una posición especial y compleja. Por lo que la reducción del territorio le quitaría libertad de acción a los Poderes Federales, pues quedarían sometidos a la entidad que les diera hospitalidad o quedarían constreñidos a un espacio pequeño rodeado por una autoridad política distinta.

Sobre el aspecto de los municipios, en el sentido que conservarían una estructura centralizada que dependiera del nuevo gobierno estatal, es algo que jurídica y políticamente no es posible, pues su autonomía que les es esencial, se perdería.

Finalmente es de comentarse que el que los Poderes de la Unión puedan estar asentados en el primer cuadro de la ciudad, no es tan importante en la medida de que ello no resolvería la problemática tan compleja que observa el Distrito Federal, pues son otros los aspectos que hay que considerar, como lo veremos más adelante.

### **5.2.3 TRASLACION DEL DISTRITO FEDERAL A OTRA ENTIDAD FEDERATIVA Y CONVERSION DEL DISTRITO FEDERAL A UN ESTADO MAS DE LA FEDERACION.**

La presente posición menos aceptada que las dos anteriores, conlleva el deseo de trasladar la sede de los Poderes de la Unión a otro estado, en razón del crecimiento excesivo de la ciudad de México. Se argumenta que dicho crecimiento se ha alcanzado por ser sede de los Poderes Federales, sufriendo del constante aumento del burocratismo y la consecuente explosión demográfica. El estado a destinarse para el efecto, se determinaría por medio de la elaboración de estudios económicos, sociales, políticos y urbanísticos.

La tesis de referencia, es sustentada en razón de que las actuales características del Distrito Federal y sus habitantes, rebasan la presente organización política-administrativa, por lo que para satisfacer las necesidades públicas de sus habitantes, debe constituirse un estado con todos los derechos y reformarse el régimen de distribución de los ingresos públicos a fin de alcanzar la autosuficiencia financiera.

En cuanto a la crítica dirigida a esta propuesta, debemos tener por reproducidos los comentarios que hicieramos en torno a la primera tesis, desarrollada en el subinciso 5.2.1, en lo que toca a erigirse el actual Distrito Federal en un nuevo estado de la República Mexicana, por lo que no se resuelve en el fondo lo que se pretende, la gran problemática integral que presenta el Distrito Federal. En ese sentido vale la pena subrayar que no obstante el cambio del Distrito Federal a otra entidad, la ciudad de México seguiría siendo por mucho tiempo el centro cultural, social y económico del país, donde el comercio y la riqueza están concentrados; por lo que el costo del cambio que se propone, no se compensaría con el grado de solución que podría darse.

Ahora en lo que corresponde trasladar los Poderes de la Unión, a otra entidad, habría que reflexionar los grandes costos que ello implicaría, para ver su viabilidad, además de los problemas que a su vez nacerían en dicha entidad al paso del tiempo, y la afectación que desde el punto de vista jurídico-político, se le podría actualizar, en la medida de romper con su estructura, cuando menos en la porción de aquel Estado que ocupara el Distrito Federal; pues no hay que olvidar que la Constitución otorga autoridades propias al Distrito Federal, por lo que necesariamente se daría la exclusión de las autoridades del Estado.<sup>89</sup>

Por lo anterior, hay quien terminantemente enfatiza, que es aquí donde se han dado a lo largo de 170 años las circunstancias sociales, políticas, económicas y culturales, para seguir manteniéndola como nuestra capital.<sup>90</sup>

#### **5.2.4 CREACION DE UNA ASAMBLEA LEGISLATIVA O CONGRESO PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

Esta propuesta, contraria a las tres anteriores, y que naciera antes de la reforma constitucional del 25 de octubre de 1993, en principio planteó la imposibilidad de la creación de una entidad como las restantes que integran la República Mexicana, evocando motivos históricos, políticos y económicos; por tal razón consideró como solución la instalación de un Congreso o Asamblea Legislativa, con la cual la ciudadanía defeña tendría acceso a la toma de decisiones sobre ciertos aspectos de la vida de la ciudad de México, evitando el violentar o confrontar a los Poderes Federal y local.

Se argumentó que las atribuciones de la Asamblea Legislativa se dirigirían fundamentalmente a asuntos particulares de la ciudad de México y a establecer una representación política más directa entre ésta y los ciudadanos. Que legislaría sobre todas las materias no reservadas al Gobierno Federal y se conservaría para el Congreso de la Unión el sistema de competencias establecido en el artículo 124 constitucional. Además que sería un órgano de control y fiscalización, debiendo encargarse de expedir la legislación necesaria para avanzar en el proceso de descentralización administrativa del Distrito Federal.

---

<sup>89</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., pp.200-203.

<sup>90</sup> Cfr. Guerrero Mier, Angel Sergio; "DIARIO DE DEBATES", Cámara de Senadores, núm. 10, 9 de septiembre de 1993, p. 15.

Se planteó que dicho Congreso, debería estar integrado por diputados electos bajo el sistema de mayoría relativa y por diputados electos bajo el sistema de representación proporcional.

La propuesta a comento, en su momento tuvo diversas críticas, entre otras, el que se considerara que habría una contradicción por que las decisiones que este órgano tomara no podrían ser puestas en práctica por un Poder Ejecutivo Local propio y por ello estarían sujetas a la aceptación o rechazo del Poder Ejecutivo Federal.

Así también se argumentó en contra, que si se aceptase que un Poder Legislativo local pueda coexistir en la misma entidad con los Poderes Federales, ello contradiría la teoría de que en tal entidad no puede haber coexistencia de poderes.

No obstante lo anterior, dicha postura fue una de las que más se consideró en la reforma del 25 de octubre de 1993, al artículo 122 constitucional, en la medida que se ampliaron considerablemente las facultades que venía teniendo la Asamblea de Representantes, de carácter meramente reglamentarias y de gestoría, a facultades legislativas propiamente, en ciertas materias. Así pasado el tiempo, dicha propuesta es retomada nuevamente, pues en la siguiente reforma del 22 de agosto de 1996, se cambia de denominación a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para ser llamada Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con nuevas facultades, con integrantes llamados ahora diputados; aunque finalmente sus atribuciones son aún restringidas, por carecer el Distrito Federal, de soberanía política.

Por último es de comentarse, que si bien esta propuesta no se traduce en una solución integral a la problemática del Distrito Federal, también lo es que ha implicado un avance importante.

## **5.2.5 FORMACION DE UN GOBIERNO PROPIO EN EL TERRITORIO ACTUAL DEL DISTRITO FEDERAL, SUBSISTIENDO ESTE.**

Hasta antes de la reforma política al Distrito Federal, publicada el 25 de octubre de 1993, otra propuesta que tuvo auge fue la de pretender que a partir de

la subsistencia del Distrito Federal en el territorio actual, se posibilitara la conformación de un gobierno propio para la ciudad de México, esto es, un Poder Ejecutivo Local sin dependencia del Ejecutivo Federal y de elección popular; un Poder Legislativo con suficientes facultades, y finalmente un Poder Judicial Local fuerte.

La presente propuesta tuvo un margen importante de aceptación en la reforma del 25 de octubre de 1993, en la medida de la innovación para el nombramiento del Jefe del Distrito Federal, y sus nuevas facultades, así como la ampliación de facultades a la entonces Asamblea de Representantes, así como al Poder Judicial Local.

Posteriormente viene a considerarse nuevamente dicha tesis, en la reforma del 22 de agosto de 1996, en que ya se prevé la elección directa del ahora Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con nuevas facultades y mayor independencia del Ejecutivo Federal; así también con una Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con mayores facultades propiamente legislativas, integrada por 66 diputados y un Poder Judicial Local, más fuerte y autónomo.

En consideración a lo anterior dicha tesis se ha prácticamente materializado, y diríamos que ha sido la más operable, aún cuando observa sus limitaciones, ya en cuanto a que constitucionalmente hablando, conforme al artículo 122, el Gobierno del Distrito Federal, está a cargo de los Poderes Federales y los locales; por lo que no existe un gobierno autónomo. Así también por otra parte se sigue adoleciendo de una serie de defectos, que de alguna manera fueron analizados en los incisos 3.4 y 4.4 de la presente tesis, y que finalmente habremos de abordar nuevamente, pero bajo un contexto de propuestas de solución, en el inciso siguiente.

### **5.3 PROPUESTAS A CONSIDERAR.**

El contenido del presente inciso, tiene la pretensión de materializar la última parte de esta tesis doctoral, en la medida de poner a consideración diversas alternativas de solución, que puedan llevar a resolver la compleja problemática que aqueja a nuestra ciudad de México.

### 5.3.1 PERMANENCIA DE LOS PODERES DE LA UNION EN LA CIUDAD DE MEXICO, PERO CON UNA NUEVA POLITICA DE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION.

Consideramos que para hacer frente a la compleja problemática que observa el Distrito Federal, no es necesario que se trasladen los Poderes Federales a otro territorio, ni que se reduzca el que hoy en día ocupan, sino que pueden subsistir éstos en la ciudad de México, pero implementando una serie de medidas, entre las que en principio destacamos el observar una nueva, auténtica y enérgica política de descentralización y desconcentración, en torno a los Poderes Federales, a los Poderes Locales, a la industria y comercio en general, así como en el ámbito cultural; en concreto, una desconcentración de la actividad política, económica, cultural y social.

En torno a los Poderes Federales, concretamente en relación al Ejecutivo Federal, debe analizarse qué Secretarías de Estado o dependencias gubernamentales en general, sería factible descentralizarlas del Distrito Federal, hacia algún o algunos Estados de la República, como sería el caso de la Secretaría de la Marina y Armada de México, Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que bien podrían encontrar un ambiente más propio que el Distrito Federal, lo que traería enormes ventajas a esta entidad federativa.

Además es importante destacar, ahora que hablamos de los Poderes Federales, la necesidad de fortalecer el municipio,<sup>91</sup> principalmente en cuanto a apoyo económico, con la pretensión de evitar la continua migración de éstos, a la ciudad de México en busca de mejores oportunidades de sobrevivencia, lo que se traduce en un constante aumento de la explosión demográfica al interior del Distrito Federal, y la derivación de los múltiples problemas que ya hemos referido en el Capítulo Segundo de este trabajo. En ese sentido el excandidato a la presidencia de la República por el Partido Acción Nacional, Diego Fernández de Cevallos, apuntó que las medidas que pueden ayudar a revertir el absurdo y enfermizo crecimiento del Distrito Federal “deben de proyectarse en la mayoría de los 2,391 municipios de la República”, allá “promoveremos en serio una

---

<sup>91</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime; *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, UNAM, México, pp. 169 y 170.

auténtica vida municipal, si respetamos su autonomía si garantizamos en esos pequeños y olvidados municipios las elecciones libres, si acabamos de raíz con el pernicioso e inmoral centralismo caciquil, si dotamos a los ayuntamientos del gasto social que allí se debe ejercer; veremos que no vendrá la afluencia de millones de seres humanos a las grandes ciudades, ni tendrán porque ir a buscar a otros países lo que hasta hoy los malos gobiernos le han negado a millones de compatriotas".<sup>92</sup>

Por lo que hace al Gobierno del Distrito Federal, también subsiste la necesidad de una mayor descentralización de facultades hacia las delegaciones y al interior de estas mismas. En cuanto a lo primero, mejoraría mucho la administración del Distrito Federal al dotar a los delegados de mayores *instrumentos políticos, económicos y financieros*, además de acercar a la población la toma de decisiones públicas; situación que permitiría avanzar en la eficiente y pronta prestación de servicios públicos. Sin duda es necesario disgregar las atribuciones de los organismos administrativos, romper los viejos esquemas centralistas cuya operatividad no se adecua a nuestra realidad y dar soluciones a los problemas en forma particular, de manera más cercana y eficiente.<sup>93</sup>

Lo anterior desde luego no debe implicar pulverizar programas necesariamente rectores a nivel central que no puedan resolver aisladamente las delegaciones, como sería el caso de las obras de drenaje profundo, el sistema de transporte eléctrico, entre otros.

En relación a la descentralización de las delegaciones, el entonces diputado Gonzalo Cedillo Valdés,<sup>94</sup> propuso que las delegaciones políticas del Distrito Federal se deben convertir en órganos administrativos con carácter descentralizados por servicio, con personalidad jurídica y patrimonio propio, además de no depender jerárquicamente del entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, y que estén coordinados sectorialmente por los órganos centrales del ya desaparecido Departamento del Distrito Federal.

---

<sup>92</sup> "DIEGO EN SANTO DOMINGO, INICIA SU CAMPAÑA EN EL D. F.", Cambio Político (Órgano Informativo del Partido Acción Nacional en el D. F.), marzo de 1994, s/p.

<sup>93</sup> Cfr. Salcedo Aquino, Roberto; op. cit., pp. 10 y 11.

<sup>94</sup> Cfr. Diario de Debates, Cámara de Diputados, AÑO II. núm. 9, 3 de Septiembre de 1993, p. 730.

Sabidos que el Distrito Federal no sólo es el centro político del país, sino también de carácter económico y financiero,<sup>95</sup> es necesario implementar medidas que permitan el inicio de una descentralización real de la economía y de la planta productiva, aplicando los sistemas regionales de desarrollo empresarial e industrial, conjuntamente con la ubicación de redes pequeñas, medianas y macroindustrias; lo que implicará contemplar los diversos Estados de la República, a través de incentivos fiscales, facilidades administrativas y demás factores, que motiven su desplazamiento de la ciudad de México, a las zonas que permitan su establecimiento. La formación de los sistemas regionales de industria, debe contemplar las normas ecológicas que prevengan el deterioro ambiental.

Al respecto se comenta que “es indispensable e inaplazable formular y aplicar el federalismo del siglo XXI basado en la Planeación Regional la cual una vez establecida en 10 regiones permitirá que los espacio sean coincidentes con los recursos y las características, y exista en el entorno una auténtica identificación cuyos criterios y políticas permitan normalizar, promover y formular el desarrollo geográfico permitido.”<sup>96</sup>

### 5.3.2 RESPECTO AL PODER LEGISLATIVO

Cómo hemos venido estudiando acorde a la reforma del 22 de agosto de 1996 a la Constitución Federal, la función legislativa en el Distrito Federal, se encuentra compartida por el Congreso de la Unión y por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, atentos a la distribución de competencias que establece dicho precepto, siguiendo el principio de que al Congreso le corresponde legislar en lo relativo al Distrito Federal; con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa, materias que se encuentran claramente señaladas en la fracción V del apartado C, del artículo 122 constitucional que ya en su momento revisamos.

Acorde a lo anterior, hemos considerado que un elemento más que puede y debe coadyuvar a resolver la enorme problemática que observa el Distrito Federal, es un mayor fortalecimiento de la Asamblea Legislativa, sin entrar

---

<sup>95</sup> Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio; op. cit. p. 917; y Rodríguez Lozano, Amador; op. cit. pp. 34-37.

<sup>96</sup> Monterrosas, Daniel; op. cit., p. 20.

incluso por lo pronto en el dilema de si debe o no constituirse en un Congreso Local autónomo, como lo tienen los demás Estados de Federación; en tal virtud nos permitiremos hacer alusión a una serie de consideraciones en torno a ello.

Para iniciar, es necesario destacar que dada la omisión que se observa en el artículo 71 constitucional, de no haber incorporado la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en materias que afecten a esta entidad, acorde al artículo 122 constitucional, fracción V, inciso ñ) del apartado C, es necesario incorporarla, a fin de que dicha facultad no quede dispersa.

*Así también, considerando que el Distrito Federal, conforme al artículo 43 constitucional, es parte integrante de la Federación y cuenta con un órgano legislativo, debe participar en el constituyente permanente al igual que las legislaturas locales, tal y como lo señala el artículo 135 de la Constitución Federal.*

En lo relativo, a la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que es facultad del Congreso de la Unión, de conformidad al artículo 122 constitucional, apartado A, fracción II; dicha facultad debe pasar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; por lo que las normas que actualmente tiene este ordenamiento para regular las funciones de los Poderes Federales respecto del Distrito Federal y la forma de su ejercicio, así como sus relaciones de coordinación o supraordenación con los órganos locales, deberán quedar contenidas en el artículo 122 constitucional, en términos que aseguren su correcta aplicación. En tal sentido el Congreso de la Unión tendrá la facultad de expedir las normas complementarias que no correspondan a la naturaleza jurídica del Estatuto y que sean indispensables para garantizar el pleno ejercicio de las atribuciones constitucionales de los Poderes de la Federación en lo relativo al Distrito Federal. Dicho criterio ha sido respaldado por diversos sectores, entre otros en su momento por los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y del Trabajo.<sup>97</sup>

Por otra parte, el artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,

---

<sup>97</sup> 97Cfr. "ACUERDO PARA LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL", EL UNIVERSAL, México, 2a. parte de la Primera Sección, 14 de febrero de 1996, p. 4.

sujeta a la aprobación del Ejecutivo Federal, el nombramiento y remoción del Procurador General de Justicia que haga el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, situación que crea dependencia, y en aras de superarlo, consideramos que sería más sano el que dicha aprobación la hiciera la hoy Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En el mismo plano de aprobaciones por la Asamblea Legislativa, consideramos que también se debe someter a su consideración la propuesta que haga el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, respecto al nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, y no al Presidente de la República, como lo señala la fracción IX del artículo 67 del Estatuto de Gobierno.

Por lo que hace al artículo 24 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que establece las facultades del Congreso de la Unión, su fracción II, señala que éste aprobará anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal y las entidades de su sector público. Dicha aprobación, consideramos debe corresponder a la Asamblea Legislativa, por ser ésta el órgano que mejor conoce las necesidades económicas de la entidad.

El mismo comentario anterior merece el artículo 25, que da la facultad de vigilancia a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, en relación a la correcta aplicación que de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal realice el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El artículo 46 del ordenamiento a comentario, señala a las autoridades que tienen derecho de iniciar leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sin que en ellas se incluya al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, omisión que es de considerarse, si partimos del hecho que es este poder quien a diario aplica la ley en el ámbito judicial, y por ende conoce a suficiencia las irregularidades que observan diversos ordenamientos, razón por la cual es necesario que se le otorgue dicho derecho. Tal reflexión podría ser aplicable al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Por último como observaciones generales en torno al Poder Legislativo, tanto federal como local, consideramos que entre otros aspectos se deben tomar en cuenta los siguientes:

1.- Se regule la carrera legislativa; lo que implicaría la reelección inmediata de los miembros de la Asamblea Legislativa y del Congreso de la Unión, que permitiera un mayor grado de profesionalización, de mayor técnica legislativa, en la medida de su permanencia, a fin de lograr una actividad legislativa continua y eficaz. Y precisamente que fueran los resultados de la actividad legislativa, lo que tomara en cuenta la ciudadanía, para reelegir a sus representantes o reprobarnos, mediante su voto negativo; lo que podría estimular para un buen desarrollo a dichos legisladores.

2.- Por lo que hace a la facultad de fiscalización y vigilancia, vía comisiones de investigación, es necesario que el Poder Legislativo, la ejerza con mayor energía y objetividad; con ello se podría controlar los excesos que a menudo comete el Poder Ejecutivo.

3.- Coadyuvar con el Poder Ejecutivo, a fin de posibilitar mecanismos amplios de publicidad, de los diversos ordenamientos legales que se emitan en torno al Distrito Federal, a fin de que la población conozca oportunamente el contenido de éstos, lo que permitirá lograr su cumplimiento, así como estar en posibilidad de criticarlos y a su vez proponer mejores alternativas.

Lo anterior debido a que la gran mayoría de la población desconoce aún las principales leyes o reglamentos, lo que conduce a su desobediencia.

Debe lograrse una vinculación permanente con las diversas Universidades, en aras de obtener información actual sobre los estudios o investigaciones realizados, sobre diversos temas, que puedan coadyuvar en la elaboración de mejores leyes.

Crear una Escuela Legislativa Local, coadyuvaría a mejorar la formación de los integrantes de la Asamblea Legislativa, en la medida de que se cuente con verdaderos profesionistas en la tarea de creación de leyes.

### 5.3.3 RESPECTO AL PODER EJECUTIVO.

Después de arduas discusiones a lo largo de muchos años, hoy el Distrito Federal, cuenta con un órgano ejecutivo local propio; cuyo titular tanto de dicho órgano como de la administración pública de la entidad, es elegido por votación universal, libre, directa y secreta.

Lo anterior sin duda implica una gran conquista de la ciudadanía defecia, en un avance de la democratización del Distrito Federal, sin embargo ello no es suficiente para superar los múltiples problemas que se observan en torno a dicho ámbito, pues se requiere ir más allá, y para tal efecto nos permitiremos referir algunos aspectos:

En principio dada la experiencia hasta el día en que esto se escribe, en el sentido de los múltiples cambios que ha habido en diversas Secretarías del Gobierno del Distrito Federal, y de otros mandos altos, por razones de incapacidad y en algunos casos de sujetos sin el perfil de honestidad en su trayectoria, que les permita desempeñar dichos cargos; es necesario que el Jefe de Gobierno de esta entidad, esté consciente de la gran necesidad que existe en la designación de elementos de probada rectitud y gran capacidad, que se entreguen con devoción y total profesionalismo al desempeño de su encomienda en aras de empezar a resolver con seriedad la compleja problemática que nos apremia.

En el mismo sentido anterior, es imperativo empezar a materializar el mandato de la ley, en este caso del Estatuto de Gobierno, por lo que respecta a que la administración pública esté sustentada en un servicio público de carrera, que incluso garantice el ingreso a la administración pública por concurso de oposición; todo bajo principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización y eficacia, conforme a las leyes que expida la Asamblea Legislativa.

Aunado al servicio civil de carrera, es menester reflexionar en lo tocante a mecanismos de ascenso y sanciones en los cargos de la administración pública. Esto obviamente estimularía a los buenos elementos a realizar correctamente su tarea, en aras de un progreso permanente, en tanto que advertiría y desalentaría a los malos elementos en su mal actuar, pues serían castigados con la pérdida de su

empleo, hasta su libertad, por manejos corruptos.<sup>98</sup>

Sabidos de la importancia de la preparación que necesitan los que laboran al interior de la administración pública, sin desconocimiento de las licenciaturas en administración y otras que conllevan estudios en tal dirección, no sería desatinado pensar en la creación de una Escuela de Administración Pública Local, donde se formarían los cuadros administrativos, haciendo énfasis sobre cursos de derechos humanos, eficiencia administrativa y demás materias básicas concernientes a la administración pública. Y hablando de escuelas, se debe procurar mantener una vinculación permanente con las Universidades, para apoyo en la información que exista sobre estudios actuales en el entorno administrativo, que puedan ayudar a implementar mecanismos de solución a los muchos problemas que existen.

Así también la descentralización administrativa hacia las delegaciones es esencial que se considere, pero más allá de lo previsto en la ley, remitiendo en tal sentido al lector a las consideraciones hechas en el inciso 5.3.1 de este trabajo.

En cuanto a las facultades del Jefe de Gobierno de Distrito Federal, para ser coherentes con la facultad que consideramos se le debe otorgar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sobre la aprobación de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, consideramos que se debe facultar al Ejecutivo Local, para enviar anualmente la propuesta de dichos montos de endeudamiento, así como informar anualmente a la Asamblea Legislativa sobre el ejercicio de los recursos a que nos referimos, al rendir la Cuenta Pública; por lo anterior se debe reformar el artículo 32 fracciones III y IV del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que le concede tales facultades al Ejecutivo Federal, y agregarlas al artículo 67 de dicho Estatuto, que contempla las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno.

#### **5.3.4 RESPECTO AL PODER JUDICIAL.**

En términos generales, comparativamente con los otros dos poderes, el Poder Judicial del Distrito Federal, ha sido el menos criticado entre otras razones, por que ha logrado ser antes que hoy en día los otros, un poder local propiamente,

---

<sup>98</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime F.; op. cit., p. 165.

con cierta autonomía y mas o menos una aceptable funcionalidad.

En tal virtud han sido pocos los cambios que ha tenido dicho poder, entre otros el actualizado en la reforma del 25 de octubre de 1993, que implicó el nombramiento de los magistrados por el Jefe del Distrito Federal, a diferencia de antaño, que estaba a cargo del Ejecutivo Federal.

Una segunda reforma trascendente lo fue la llevada a cabo el 31 de diciembre de 1994, que entre otros artículos constitucionales afectó al artículo 122 en su fracción VII, tocante al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que en esencia señaló prohibiciones para ser magistrados, y de suma importancia la creación del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, que ya en su momento analizamos.<sup>99</sup>

Dado el estado actual que observa el Poder Judicial del Distrito Federal, nos permitiremos hacer algunas observaciones:

Si bien ya está expresamente señalado en la Constitución Federal y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, lo concerniente a la formación y actualización de funcionarios, así como a la carrera judicial, misma que deberá regirse por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia; también lo es, que hasta el día de hoy, se siguen observando una infinidad de deficiencias en la impartición de justicia en el Distrito Federal, pues quienes litigamos, sufrimos a diario la constante de resoluciones incongruentes, no apegadas a Derecho; la necesidad de las dádivas, para que los procedimientos puedan avanzar, y en general diversas consecuencias de la falta de profesionalización del Poder Judicial; razón por la cual urge la necesidad de poner en marcha con energía los mecanismos que materialicen dicha formación y actualización de funcionarios, así como la carrera judicial, que permita pasar de la letra muerta a la práctica ese principio constitucional de administración de justicia expedita, pronta, completa, imparcial y gratuita, como lo ordena el artículo 17 de la Constitución Federal.

Lo anterior permitirá que la ciudadanía recupere la confiabilidad en los tribunales, superando la incertidumbre sobre el resultado de sus procesos, lo que

---

<sup>99</sup> Véase supra inicio del inciso 3.5 de este trabajo.

a su vez evitará que se siga haciendo justicia por propia mano, que cada día aumenta más.

Al hacer algunas propuestas en lo que se refiere al Poder Legislativo Local, comentamos en torno al artículo 46 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que trata de quienes están facultados para iniciar leyes, que es necesario que dicho precepto debe contemplar necesariamente al Poder Judicial del Distrito Federal, concretamente, al Tribunal Superior de Justicia, argumentando que éste al aplicar la ley de manera permanente, tiene pleno conocimiento de las necesidades que en esa materia se tiene, razón por la cual es imperiosa la necesidad de que se reforme dicho artículo, facultando a nuestro Tribunal en tal sentido, lo que tiene incluso un apoyo más en la medida de estar contemplada dicha facultad en varias constituciones locales, como la de Sinaloa, Morelos, Oaxaca, entre otras.

Otro aspecto que ayudaría a avanzar en el entorno judicial, sería mejorar el actual sistema de defensoría de oficio; principalmente en cuanto a profesionalización, honestidad y recursos humanos, dada la necesidad de este tipo de defensores.

Como lo recomendamos para los otros dos poderes, sería conveniente la creación de una Escuela Judicial del Distrito Federal, que fuera más allá de los actuales esquemas de capacitación que brinda el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Procurar uniformizar el Poder Judicial Local con el Federal, en cuanto a garantías, derechos y condiciones; sería una forma de estimular al personal.

Reflexionar la conveniencia de concentrar en el Poder Judicial del Distrito Federal, a los tribunales laborales y administrativos, como ya se innovó en el Estado de Veracruz; podría conducir a una integración favorable en el mejoramiento de la impartición de la justicia.

### **5.3.5 PARA UNA MEJOR EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS Y DESARROLLO URBANO.**

Conscientes de los complejos problemas de carácter administrativo que

enfrenta la ciudad de México (ver supra Capítulo Segundo), es necesario reflexionar sobre las posibles opciones de solución que pueden ser consideradas, que si bien no extingan el problema o satisfagan plenamente las diversas necesidades, si coadyuven a disminuir los severos daños que dichos problemas ocasionan a diario.

Por tal razón hemos considerado conveniente dedicar este subinciso a tal tema, en aras de lograrse un mejor desarrollo urbano del Distrito Federal, entendiendo para tal fin por urbanismo, el conjunto de medidas técnicas, administrativas, económicas y sociales que se refieren al desarrollo armónico, racional y humano de los poblados.

### **5.3.5.1 REORGANIZACION DE SERVICIOS PUBLICOS Y PROSPECTIVAS DEL FUTURO DE LA CIUDAD.**

Sabidos que los servicios públicos constituyen, diríamos nosotros, la médula espinal del funcionamiento de una ciudad, es imperiosa la necesidad que en el Distrito Federal, a raíz de la ineficiencia de éstos, se analice su reorganización a fin de volverlos más eficaces, en beneficio de la ciudadanía, que cada día está más desesperada; dicha reorganización debe estar sujeta a un programa que contemple el futuro de la ciudad, a fin de que no se vuelva obsoleta en pocos años.

De manera general iniciaremos señalando, que la autoridad administrativa para efectos de la prestación de los servicios públicos debe lograr una plena planeación, aplicando técnicas adecuadas en la ejecución de los servicios; allegándose de mayores recursos económicos, y en ese rubro, evitar las desviaciones deshonestas de éstos, a través de los controles que la ley establece.

Es preciso desarrollar enfoques, metodologías, estrategias y tecnologías casuísticas, pero adecuadas a las nuevas circunstancias de la reurbanización y la marginación masivas, de modo que sea posible la "administratividad" de la ciudad; pues resulta claro que no es viable acogerse a esquemas más generalizados.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Cfr. Salcedo Aquino, Roberto; op. cit., pp. 10 y 11.

Para fin específico del mejoramiento de los servicios públicos, la descentralización y desconcentración de facultades a las actuales delegaciones del Distrito Federal, resulta importante, en la medida de dotar a los delegados de mayores instrumentos políticos, económicos y financieros, además de acercar la población a la toma de decisiones públicas.<sup>101</sup> Lo anterior sin que dejen de estar coordinados sectorialmente por los órganos centrales del Gobierno del Distrito Federal.

Uno de los aspectos que no debe perderse de vista, es el de obtener mayor productividad de las unidades administrativas, del equipo, de los recursos y del personal.

Desde luego que el conscientizar y provocar en el elemento humano la idea de que a la vez que son trabajadores del Estado, deben servir al pueblo cada vez con mayor atención, educación y eficiencia; es un elemento toral, que permitirá avanzar en el mejoramiento del servicio.

Ya en lo particular, iniciaremos con algunas recomendaciones en relación al servicio público de transporte, que es un verdadero detonador de la forma de vida, desarrollo y movilización de usuarios.

Congruentes con la problemática planteada en su oportunidad (ver supra subinciso 2.10.2.2), una de las soluciones sería el incremento de transporte público de alta capacidad, principalmente el de energía eléctrica; así como la calidad de dicho transporte, con la finalidad de desestimular el uso del vehículo particular, que ocupa diez veces más superficie vial por pasajero transportado, que un autobús urbano y consume quince veces más combustible por persona desplazada.

Dicho incremento debe ser parte de un programa integral y eficiente de transporte público metropolitano de pasajeros, que contemple a los múltiples municipios del Estado de México intercomunicados; para reducir el consumo de energéticos, la contaminación atmosférica y minimizar la pérdida de trabajo; a fin de disminuir el uso irracional del automóvil privado.

---

<sup>101</sup> Cfr. Rodríguez Lozano, Amador; op. cit. p. 27.

También existe la recomendación de concertar con los permisionarios la formación de unidades empresariales eficientes (impidiendo monopolios u oligopolios), y las condiciones de una rápida eliminación de rutas de combis y microbuses en las áreas centrales y su sustitución por camiones, limitando el servicio de microbuses a circuitos locales en las zonas periféricas, como complemento de las zonas troncales.

Aunado a lo anterior, también se propone, la regulación y control estricto de la prestación del servicio de transporte público de pasajeros en sus aspectos de organización administrativa, operación de rutas, calificación de personal, mantenimiento de vehículos y atención a los usuarios.<sup>102</sup>

En el rubro de transporte masivo, que es algo esencial, el proyecto de tren elevado que iría de Santa Mónica, Estado de México, a Bellas Artes, es de analizarse acuciosamente, pues éste implicaría dejar de utilizar 53 mil vehículos, lo que se traduciría en un avance considerable.

Como una medida de largo plazo, sería el promover programas para financiar el cambio del parque vehicular de vehículos altamente contaminantes; así como el promover el desarrollo de unidades con motores eléctricos o con combustibles menos contaminantes, procurando que sean pequeños y de bajo costo.

Lo anterior ayudaría a disminuir considerablemente el tráfico vehicular, así como la contaminación que mucho agobia a nuestra ciudad, y en este último sentido vale la pena subrayar que las medidas que deben tomarse son de total urgencia, por lo que los proyectos de solución como el purificador atmosférico que se pusiera en marcha por el gobierno de la ciudad, en el mes de enero de 1996, en la fase de experimentación, y cuya inversión requiere de 800 millones de dólares, con los que podría colocarse 2500 unidades móviles, debe ser considerado para tal fin; toda vez que las ventajas que ofrece son relevantes, tales como succionar el aire contaminado ubicado a 1.5 Km. a la redonda y regresarlo limpio; ser desplazado a sitios de contingencia ambiental, etc.

---

<sup>102</sup> Cfr. Reyes Heróles, Federico (Cordinador); DE FRENTE A LA CAPITAL, FCE, México, 1997, pp. 308 y 309.

En el mismo ámbito, se deben revisar los programas de verificación vehicular y de industrias, por que no se han tenido los resultados deseados y en tanto ello se hace, rigorizar la vigilancia del cumplimiento de las normas respectivas. Y en relación a la industria, promocionar la de tipo sin chimenea, en cuyo ámbito, destaca la electrónica y la biotecnología.

Un aspecto que no debemos olvidar, es la localización de las cuatro terminales de autobuses foráneos, así como la del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, a raíz de los grandes caos que ellas ocasionan, tanto de tráfico vehicular, como de contaminación por humo y ruido.

Evidente es, vigorizar los programas de reforestación, así como el cuidado de nuestras zonas verdes, de modo tal que se evite la tala ilegal, los asentamientos irregulares y demás aspectos que las dañen.

En concreto, urge reflexionar de manera profesional, el plan ambiental para el Distrito Federal, pues como ya lo hemos comentado, de no hacerse podremos caer en situaciones como la que se da en París, donde cada año mueren 350 personas por la contaminación ambiental.

Relacionado con el transporte, y en aras de una mejor vialidad, tomando en cuenta que tenemos el parque vehicular en movimiento más numeroso del mundo; se debe avanzar en el mejoramiento de las vías de circulación, procurando ampliar las calles o avenidas que así lo permitan; mantenerlas continuamente en buenas condiciones, a través de un sistema permanente, eficaz y general de bacheo; incrementar los pasos a desnivel, que mucho descongestionan las vías de comunicación; mejorar la sincronización de semáforos; instituir cursos de educación vial obligatorios, tanto en escuelas como empresas, instituciones públicas y en general lograr una divulgación permanente a través de los medios de comunicación masivos, sobre principios de educación vial.

Como proyectos de mejoramiento vial, podemos citar la carretera La Venta-Colegio Militar, que responde a un plan vial para integrar un gran circuito al rededor del área metropolitana y su construcción ayudaría a resolver los problemas de congestionamiento en el Periférico donde se gastan miles de horas-

hombre en los traslados.

Los segundos pisos en el Periférico, también pueden ser una alternativa para aumentar la vialidad sin tener que afectar más superficies urbanas.

La construcción de estacionamientos subterráneos, elevados o a nivel son necesarios para descongestionar las vías públicas que en vez de estar disponibles para una fluida circulación se bloquean con automóviles inmóviles.

La materialización de dichos proyectos, está sujeta entre otros aspectos, a estudios tales, que no deterioren el medio ambiente y que no se distorsione la planeación del desarrollo urbano.

Considerado como un servicio público, esto es, como una actividad técnica encaminada a satisfacer una necesidad básica y fundamental de la sociedad, encontramos al servicio de seguridad pública.

Sobre el problema de la seguridad en el Distrito Federal, que es diríamos nosotros, la prioridad número uno, en este momento, dado el alto índice de delincuencia; que hace que muchas familias estén más preocupadas por su seguridad y la de los suyos, que por el sustento; por lo que debemos darnos a la tarea de resolverlo, pues la seguridad pública es un elemento esencial para el pleno desarrollo de las diversas actividades humanas. Todo individuo tiene como deseo el que su integridad física y patrimonial esté a salvo; sin embargo en la ciudad de México, cada día esto es menos posible; razón por la cual se está desembocando en tendencias hacia la ingobernabilidad y a hacerse justicia por su propia mano. Por tal razón nos permitiremos dar algunas sugerencias a fin de enfrentar dicha inseguridad:

Hay dos ámbitos que deben fortalecerse, aunados a la creación de leyes eficaces y aplicación profesional de la ley en el ámbito jurisdiccional, dichos ámbitos son el de la procuración de justicia y el de prevención.

Por lo que hace al primero, son muchas las irregularidades que se observan al interior de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por lo que deben implementarse y en su caso vigorizarse aspectos como el servicio civil de

carrera al interior de la Policía Judicial, que permita eficientizar su actividad como investigadora de los delitos, que no exista un solo policía judicial sin que haya acreditado previamente un nivel mínimo de profesionalización; que sean estimulados en la medida del cumplimiento de su deber, pero también sancionados severamente por actos ilegales de corrupción, negligencia, abuso de autoridad, que por cierto son muy frecuentes, así como la verificación estricta en sus antecedentes penales y pruebas permanentes antidoping.

La preparación estricta de los agentes del Ministerio Público, es toral, para la integración debida de las averiguaciones previas, y sus correctas resoluciones, ya de reserva, de no ejercicio de la acción penal o en su oportunidad de ejercicio de la acción penal; pues a diario se observan absolutas irregularidades en dicha etapa, que cuando se llegan a consignar, a nivel de procedimiento penal ante los juzgados, estos fracasan. Dicha eficientización, debe comprender también a los agentes del Ministerio Público, adscritos a los juzgados penales, donde también se observan muchas deficiencias en la continuación del procedimiento, que terminan en muchos casos en la absolución de quien realmente cometió uno o varios delitos.

La preparación estricta de los agentes del Ministerio Público, se debe extender a sus auxiliares (secretarios, peritos, etc.) y de los demás servidores de jerarquía mayor; pues a diario se ve, entre otras cosas, que son los secretarios de los agentes del Ministerio Público, quienes llevan las averiguaciones, sin que en muchos casos no tengan más allá de la secundaria, y por ende carezcan del conocimiento técnico-jurídico esencial para tal tarea.

Otro aspecto en torno a la procuración de justicia, lo es la supervisión de las tareas que se tienen encomendadas, que bien debe hacerse desde el interior de la misma institución, como de la Asamblea Legislativa, con absoluto rigor, toda vez que es característico de esta dependencia en muchos de sus miembros, la arbitrariedad, corrupción y negligencia, que daña en demasía a la sociedad.

En el ámbito de la prevención, son varios aspectos que deben considerarse en relación a la policía preventiva o auxiliar, entre otros tenemos los siguientes:

El servicio civil de carrera, es también aquí importante, en la medida de

que se requiere una policía bien preparada, con tendencia a permanecer en la institución, sujeta a estímulos y sanciones y bien remunerada. La actividad del policía, ha sido un tanto desdeñada durante muchos años, sobre todo en lo relativo a que no se requiere más allá de saber leer y escribir, usar una pistola y conducir una unidad; se han hecho intentos por profesionalizarla, sin mayores resultados; y no obstante que existe un Colegio de Policía, no ha sido suficiente, razón por la cual consideramos que debe crearse una escuela de policía, tanto para el ámbito preventivo como judicial, a un nivel de licenciatura, con goce de becas, donde su formación sea integral, y que permita salir a la calle a verdaderos policías, con vocación y profesionalismo tal, que en realidad se prevenga la delincuencia y en su caso se investigue debidamente; desde luego con una contraprestación económica a nivel profesional.

A principios del mes de septiembre de 1998, se anunció por el Gobierno del Distrito Federal, la descentralización de los mandos de la policía preventiva, a nivel delegacional, en aras de un mayor control por zona, en la medida de tener libertad en la toma de decisiones, sin perder coordinación con el centro, en aras de una mejor labor de la policía. Dicha estrategia consideramos que es correcta, y que ojalá se materialice enteramente, superando ese poder central, y que permanezca indefinidamente, y por ende no sea solo una política pasajera más.

En el mismo sentido de la descentralización, se ha avanzado en el acercamiento de la policía a la ciudadanía, con la instrumentación de grupos de policías en bicicletas; dicha mecánica debe extenderse de modo que permee a la ciudad, lo que implicaría acercarse a aquel sistema de policía de barrio, identificado y comprometido con la ciudadanía de la zona.

Un servicio público más en el que se debe poner atención a fin de efficientarlo, es de recolección de basura y plantas de tratamiento, sobre todo si tomamos en cuenta que la población defecna produce miles de toneladas de basura diariamente, muchas de las cuales llegan a permanecer por días en las calles, contaminando el ambiente.

Al respecto se debe mejorar el servicio de recolección de basura, en la medida de ampliar el número de camiones recolectores, y la instauración de

depósitos con sus debidos señalamientos, en la vía pública, (calles, avenidas, áreas verdes, plazas y jardines), ambos con un sistema de selección de basura, que posibilite un mejor aprovechamiento de ésta. Desde luego que no debe perderse de vista el impedir que los individuos depositen los desperdicios indiscriminadamente en el suelo. Así también ese sistema de separación de basura, debe llevarse a las casas, escuelas, empresas y oficinas, a través de cursos de educación sanitaria, implementados de manera obligatoria, y divulgados también a través de los medios masivos de comunicación. Se hace dicho énfasis, en virtud de que más del 40% de la basura es orgánica y una parte importante son residuos de papel y cartón, vidrio, plástico, lámina y aluminio susceptibles de aprovecharse.

La implementación de nuevas plantas de tratamiento de residuos sólidos, es necesaria, así como el estudio acucioso de los lugares que habrán de destinarse para basureros, implementándose las técnicas necesarias para su mantenimiento, y en su momento cierre, para así evitar al máximo cualquier riesgo.

Resulta necesario reflexionar las ventajas y desventajas que tendrían, en aras de eficientizar el servicio de recolección de basura y su tratamiento, el concesionar a los particulares dicho servicio.

Un servicio más de carácter vital, lo es el de suministro de agua, que acorde a la problemática señalada en el Segundo Capítulo de este trabajo (ver supra 2.10.2.6) es menester atender las siguientes opciones de solución o cuando menos aminoramiento del problema:

Se comentó en su oportunidad, que aún cuando la red hidráulica de la ciudad de México, es de dimensiones enormes, no llega a toda la población, razón por la cual se debe realizar por parte de las autoridades un mayor esfuerzo para cubrir la totalidad; superando con ello el que cierto porcentaje de la población reciba el agua a través de carros tanque, en muchas ocasiones con total irregularidad.

Sabidos que la red hidráulica, principalmente la secundaria, adolece de muchas fugas, que hacen que se desperdicien millones de litros de agua, se hace necesario un mantenimiento permanente de las tuberías, que eviten dicho

problema.

La calidad del agua es otro problema que debe atenderse, toda vez que el líquido que llega a las casas, en diversas zonas observa un grado grave de contaminación, por lo que el mantenimiento de las redes hidráulicas vuelve a ser importante, así como la eficientización de las plantas de cloración y potabilizadoras, sin olvidar el dar mantenimiento a los tanques de almacenamiento.

Aunado a lo anterior, el implementar tecnologías de recuperación, reciclaje, reúso, recarga de mantos acuíferos y captación pluvial, puede resultar caro, pero no comparativamente con los problemas que pueden sobrevenir en un futuro cercano, si consideramos un consumo personal de 369.9 litros por día en la ciudad de México, sin considerar otros volúmenes para uso industrial o agrícola.

Finalmente como en otros servicios, la implementación de cursos obligatorios sobre el cuidado en el consumo de agua, a nivel escuela, empresa, oficina y casa, es esencial; así como la divulgación permanente a través de los medios de comunicación masivos de campañas permanentes al respecto.

Un servicio más que debe ser atendido con especial cuidado, es el de drenaje, que aún cuando cuenta con una red superior a los 15 mil kilómetros, en cierta época del año, como es la de lluvias, se ve atrofiado, cuando las inundaciones en calles y grandes avenidas es común.

Como medidas de solución, tenemos el ampliar la red de drenaje, que si bien en su momento fue suficiente hoy en día se ve rebasada por el enorme crecimiento de la población defeña; así también su mantenimiento permanente, en aras de tener desasolvadas las atarjeas, tarea común de gobierno y sociedad, del primero en la medida de estar limpiando y recolectando los desechos sólidos en las calles y avenidas, y por la población, de abstenerse de tirar basura al exterior.

No sería ajeno a este servicio, la educación obligatoria que se implementaría como lo venimos comentando para los demás servicios, así como la divulgación de campañas para tal efecto.

Otro servicio que debe ser atendido, es el de alumbrado público, ya que hay muchas zonas que todavía carecen de él, así como otras que teniéndolo se presenta deficiente. Por lo anterior debe cubrirse a suficiencia la ciudad de alumbrado público, ampliándose la red, así como darle el mantenimiento necesario a los cables, transformadores, lámparas y demás accesorios; lo que coadyuvará entre otras cosas, a disminuir la delincuencia, en la medida de tener alumbradas las calles.

El servicio público de salud que proporciona el gobierno de la capital a través de sus pocos hospitales, también es sujeto de muchas críticas, por lo que debe eficientizarse el nivel profesional del personal que ahí atiende; mejorarse la infraestructura de dichos hospitales; proveerlos de medicamentos a suficiencia, es algo toral, así como conscientizar al personal en general, que permita dar un trato digno a las personas que se presentan a requerir del servicio médico, que es entre otras cosas, lo que un enfermo más necesita.

No queremos terminar lo relativo a los servicios públicos, sin antes subrayar, que dadas las circunstancias actuales que observa la sociedad, se hace del todo necesario, el auspiciar las actividades recreativas y culturales, y el desarrollo y fortalecimiento de los valores comunitarios, razón por la cual la creación de una cantidad mayor de parques, de centros culturales, deportivos, recreativos y demás de naturaleza a fin, se hace hoy en día algo impostergable, para canalizar toda la energía de la preponderante población juvenil y de toda edad, que inclusive mucho ayudaría a disminuir la delincuencia.

En el mismo sentido, la desconcentración de los servicios culturales que se encuentran aglutinados en la ciudad, en determinadas zonas como el Centro Histórico, Coyoacán, San Angel y Ciudad Universitaria; ayudaría en mucho a que la población accediera a éstos.

Finalmente la idea en cuanto a cultura, es promover ésta a través de todos los medios de difusión masiva, a fin de que la población opte por encontrar en ella una forma de entretenimiento y formación de valores, que le permita mejorar su nivel de vida.

Para terminar el presente subinciso, haremos algunas consideraciones

sobre el dañino desarrollo urbano irregular que observa la ciudad de México, si tomamos en cuenta que existen muchos asentamientos habitacionales sin planeación alguna o sin la suficiente, e incluso en zonas de alto riesgo, que suelen desembocar en derrumbes y por consecuencia en muertes múltiples y considerables daños materiales. A lo anterior se suma la ubicación irregular de fábricas y comercios en zonas inconvenientes, entre otros aspectos adversos.

Sin duda como lo reflexionamos en su momento, las causas del crecimiento anárquico de la urbe, es el incremento poblacional desmedido, así como la ineficiencia de la autoridad administrativa.

Como alternativas para controlar este problema (porque resolverlos es algo que parece imposible, cuando menos a mediano plazo), señalamos la necesidad de conocer y vincular los instrumentos de control para el desarrollo urbano, con el ejercicio profesional, lo que permitirá un mejor desempeño de los encargados de las construcciones y, en consecuencia, se acrecentará la organización de la ciudad de México, y se generará su progreso.

Por otra parte se vuelve necesaria la revisión permanente de los instrumentos de control que norman, que determinan los lugares en donde se aplican los usos de terreno y señalan las características de las edificaciones que se van a construir, siendo tales ordenamientos la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Desarrollo Urbano y los Reglamentos de Zonificación y de Construcción para el Distrito Federal. Aunado a la revisión acorde a las circunstancias que vaya presentando la ciudad, su debida aplicación también es importante; pues la omisión de su observancia crea un crecimiento desordenado de la ciudad.

En resumen, se requiere de un eficiente plan de Desarrollo Urbano acorde a la situación actual de la ciudad; así como su difusión, a fin de llevarse a la práctica.

### **5.3.5.2 DAR PARTICIPACION A OTROS SECTORES.**

Sabemos que la prestación de los servicios públicos, constituye parte importante del sustento de la actividad gubernamental, y que en tal virtud el

gobierno debe procurar la mayor eficiencia; sin embargo si por razón de insuficiencia de recursos económicos, esto no es posible, entonces es aconsejable el permitir la participación de los particulares en tal tarea, y para ello la figura de la concesión, entre otras es de considerarse.

Qué servicios pueden o deben ser concesionados; es un aspecto que debe ser plenamente analizado, con la finalidad de no poner en riesgo a la población, que por diversas razones se le pueda afectar, en la medida de privar algún sector o área, de cierto servicio, como sería por ejemplo el agua potable, que por concesionarse su servicio, al incrementarse considerablemente el costo de éste, alguien no pudiera pagarlo.

Sin embargo hay que considerar las ventajas de la concesión, pues la participación de la iniciativa privada facilita canalizar apoyos para la construcción de infraestructura y liberar recursos fiscales para atender problemas sociales; permite continuidad más allá de los términos de una administración, con lo que se logra una mayor profesionalización en la presentación de los servicios público; se consolidan esquemas para su operación eficiente por conjugar el interés de los particulares en la rentabilidad y vigilancia de las autoridades en la calidad. Finalmente se logran sistemas autofinanciables y una mayor transparencia en sus costos reales de operación.

Concesionado un servicio, se debe poner sumo cuidado en la vigilancia por parte de la autoridad en la calidad del servicio, en el control de las tarifas, y en la definición de los subsidios, cuando sea el caso.

Sin embargo, recordemos que son varios los servicios públicos que a la fecha se vienen concesionando, como el de transporte, el de los parquímetros y otros. Así también encontramos como una figura paralela, a los contratos para servicios parciales, como el que se maneja, para la instalación, mantenimiento y operación de los medidores para el consumo de agua. Así mismo, podría considerarse la participación de los particulares en las distintas fases del proceso del manejo de desechos sólidos, en alumbrado, en mantenimiento de pavimento y parques públicos.

Otra alternativa para eficientizar la prestación de servicios, la constituye la

incorporación de la fuerza vecinal o ciudadana, y al respecto a manera de ejemplo podemos comentar la organización que se integra para colaborar con mano de obra, de una comunidad a otra, para la realización de una obra determinada, tal es el caso de la “operación abeja”; así también otra forma de colaboración se da con la aportación de una determinada cantidad de dinero por parte de los ciudadanos, y esa misma cantidad es aportada por el gobierno; denominándose dicha operación como “Operación Peso sobre Peso”. Un tercer ejemplo, sería la combinación del primer caso con el segundo, en el sentido que sea el gobierno quien aporte el material necesario y los vecinos la mano de obra; operación que ya se ha puesto en práctica en el Distrito Federal, y que vale la pena vigorizar.

### 5.3.5.3 VISION METROPOLITANA.

Sabidos que uno de los factores que ha incrementado la problemática de ciudad de México, lo es la conurbación de ésta con diversos municipios de estados aledaños; no puede soslayarse ni en lo más mínimo dicha situación, en la medida que se pretenda innovar algún mecanismo de atención a la problemática defensiva, principalmente en el rubro de los servicios públicos, desarrollo urbano, asentamientos humanos, protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, en especial en las zonas conurbadas.

Estamos conscientes que ya en ese aspecto la reforma política, ha puesto atención, en la medida de prever la creación de comisiones metropolitanas de las diversas autoridades; sin embargo hacemos énfasis en ello, para que dichas figuras no queden en mera letra muerta; que se siga trabajando en los instrumentos necesarios, a fin de lograrse en esas áreas conurbadas, espacios más descentralizados y más equilibrados; superando con ello, el que las divisiones territoriales y la autonomía de las municipalidades no se conviertan en un obstáculo para la instrumentación de acciones como las señaladas. Incluso en ese contexto; la Constitución Federal, en el artículo 122, BASE QUINTA, inciso G, al regular lo relativo a la coordinación metropolitana, señala que los respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas; a lo anterior cabe sugerir, que se requiere de un régimen obligatorio bajo supuestos normativos constitucionalmente previstos.

Dichos supuestos normativos deben referirse a fenómenos o circunstancias

que requieran indispensablemente una atención conjunta y coordinada.

Es conveniente enfatizar, que las normas constitucionales que se establezcan deberán ser imperativas para las instancias gubernativas involucradas, en cuanto al deber de celebrar los convenios; pero el contenido y los alcances de las obligaciones que se contraigan por cada una de las partes, deberán determinarse de común acuerdo.

Se recomienda, para el caso de negativas u oposición a celebrar los respectivos convenios, el que fueran resueltas por la vía de una controversia constitucional planteada ante la Suprema Corte de Justicia de la Unión, atentos a lo previsto por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal.<sup>103</sup>

### **5.3.6 INTERVENCION REAL DE LA CIUDADANIA EN LOS ASUNTOS DE GOBIERNO.**

En su momento el pueblo se reunió para delegar ciertas facultades en determinadas personas, a fin de que éstas se encargaran de ciertas encomiendas; y así esas personas se constituyen en el gobierno de una específica población. Pasado el tiempo, desgraciadamente los gobernados se desentienden de la actividad del gobierno, no obstante diversas deficiencias.

Hoy en día es imprescindible la participación directa de los ciudadanos en las múltiples tareas del gobierno, a través de todos los medios posibles y para diversos fines. Lo anterior en virtud de que la mera elección de representantes es sólo una influencia momentánea del ciudadano en la vida política del país pero sin llegar a alcanzar su pleno y total desarrollo como iniciador, codecisor o refrendador de las resoluciones del estado, por lo que el proceso electoral debe ser complementado, en consecuencia, con otros métodos democráticos que comprendan a toda la sociedad y a todas sus dimensiones culturales, económicas y políticas.

Decimos que en las múltiples tareas del gobierno, porque es necesario que

---

<sup>103</sup> Cfr. PARTIDO ACCION NACIONAL, PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y PARTIDO DEL TRABAJO; "ACUERDO PARA LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL", EL UNIVERSAL México, 2a. parte de la 1ª. sección, 14 de febrero de 1996, p. 4.

la ciudadanía esté presente ya en vigilar que se presten con eficiencia y honradez los diversos servicios públicos; que se administren debidamente los recursos por la administración; que se recojan las necesidades que se presentan en la ciudad, por parte de los legisladores al crear las leyes; y desde luego se ejecuten o apliquen con profesionalismo las mismas.

Cómo hacer lo anterior, a través de todos los mecanismos posibles como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, por medio de los consejos ciudadanos, etc.

En torno a la iniciativa popular, que consiste básicamente en que un número determinado de ciudadanos con derecho a voto tiene la facultad de presentar ante el órgano legislador un proyecto de ley, para que aquél lo discuta y apruebe, enmiende o desaprobe, siguiendo el trámite ordinario de elaboración de leyes.<sup>104</sup> Hoy en día se encuentra prevista en el artículo 46 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que señala el derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En relación a dicha figura consideramos que observa ciertas restricciones inconvenientes, tales como limitar ésta a proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de dicha Asamblea, quedando fuera la del Congreso de la Unión, por lo que en torno al Estatuto de Gobierno no se puede por esta vía proponer algo. Así también se excluyen ciertas materias, para la iniciativa popular, que previo análisis habría que ver la conveniencia en su modificación, para no volver nugatoria dicha iniciativa popular.

Por lo que hace al plebiscito, como medida de consulta directa al cuerpo electoral sobre algún asunto de excepcional interés de carácter político, en la vida colectiva,<sup>105</sup> se encuentra contemplado en el artículo 68 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a través del cual el Jefe de Gobierno puede consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones de éste, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública de la ciudad; sujetándose a ciertos lineamientos, entre otros el que tiene prohibido someter sus actos o decisiones relativos al régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal; aspecto que como lo señalábamos para el caso de la iniciativa

---

<sup>104</sup> Borja, Rodrigo; Derecho Político y Constitucional, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 217.

<sup>105</sup> Cfr. *Ibid.*, p. 219.

popular, es criticable.

Es importante destacar que la forma en que está prevista esta figura, no es del todo satisfactoria, pues se señala que el Jefe de Gobierno podrá consultar a los electores, lo que deja al arbitrio de éste el implementar o no dicho mecanismo; lo que podría resultar el día de mañana en letra muerta; razón por la cual, consideramos, deba revisarse este artículo, para que haya supuestos en que se debe asumir la obligación de convocar, por decisión propia, a propuesta de otro órgano o por iniciativa popular debidamente documentada.

En lo tocante al referéndum, como un medio de aprobar o desaprobar leyes o reglamentos, por la ciudadanía, en la actualidad no se encuentra previsto para el Distrito Federal, habiéndolo estado en su momento conjuntamente con la iniciativa popular, en la Constitución Federal, en el artículo 73 fracción VI, base 2a., como consecuencia de la iniciativa Presidencial de octubre de 1977, y reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 6 de diciembre de 1977.

Acorde a la Constitución entonces, estas figuras funcionarían de acuerdo al procedimiento que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal estableciera. Sin embargo en la ley del 29 de diciembre de 1978, no obstante haberse consignado un capítulo, el sexto, denominado "De la Participación Política de los Ciudadanos", por los preceptos que integraban dicho capítulo, hicieron completamente nugatorios tales mecanismos democráticos, por lo que quedaron en meras declaraciones sin efectividad alguna en la realidad, puesto que su operancia quedó totalmente supeditada a la voluntad del Congreso y del Presidente de la República, en lo tocante al referéndum, y en cuanto a la iniciativa popular, con requisitos prácticamente imposibles de cumplir, como eran el de encontrarse apoyada por un mínimo de cien mil ciudadanos, dentro de los que debían quedar comprendidos al menos cinco mil por cada una de las delegaciones del Distrito Federal.

Vale señalar que hasta antes de la reforma política al Distrito Federal de 1993, se había reducido el mínimo de ciudadanos para presentar la iniciativa popular a diez mil. Esta figura desapareció de la Constitución Federal, y reapareció en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en 1997.

En lo concerniente al referéndum, este desapareció del contexto constitucional el 10 de agosto de 1987. Ante tal situación consideramos que sería importante reflexionar en torno a su implementación nuevamente, y en tal virtud que fuera el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que lo contemplara; y la ley respectiva lo reglamentara a suficiencia, de tal forma que fuera funcionable y no quedara en letra muerta como fue el caso, con la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978.

En relación a los medios de participación ciudadana, para efecto de agilizar la toma de decisiones por parte de la ciudadanía no sería arrebatado reflexionar, sobre la implementación de la boleta electoral computarizada, como medida de tecnología de punta, que permitiría someter a la consulta popular y a la consideración ciudadana, múltiples y fundamentales decisiones.

Respecto a los consejos ciudadanos, como medios a través de los cuales se pretende una mayor intervención de los ciudadanos en las tareas del gobierno, a nivel delegacional; como lo referimos en el inciso 3.4.2 de este trabajo, las facultades que venían teniendo dichos órganos se debiesen ampliar, a efecto de que tuvieran la posibilidad de aprobar los presupuestos, las obras e inversiones, de revisar el ejercicio del presupuesto delegacional, el cumplimiento del programa de trabajo anual de los delegados, y en general dar las más amplias atribuciones para vigilar y controlar el poder mediante acciones y recursos legales.

Incluso, en espera de las nuevas disposiciones que la Asamblea emita, ojalá a dichos órganos se les faculte a presentar ante la Asamblea Legislativa, proyectos de leyes, así como las reformas y la derogación de éstas, en materia urbanística y recursos materiales de las delegaciones; lo que sería la antesala a lo que ocurre en Francia, con los consejos delegacionales, que tienen facultades legislativas en dichas materias.<sup>106</sup>

La difusión y vigorización de todas las formas de participación ciudadana, contempladas hoy en día en la Ley de Participación Ciudadana, es menester que se materialicen, a fin de lograr su funcionamiento, evitando con ello que quede en letra muerta como ha sucedido en otras ocasiones; así se incrementará el interés

---

<sup>106</sup> Cfr. Rodríguez Lozano, Amador; op. cit. p. 22.

ciudadano por participar en las medidas que afectarán directamente a su comunidad, superando ese adverso sentido paternalista en el que el gobierno es el único obligado a dar y el ciudadano a recibir.

Finalmente la pretensión de fortalecer la intervención ciudadana radica en asegurar la existencia de un gobierno capaz de responder con prontitud y eficacia a los reclamos urbanos y sociales; desde luego sin desdeñar la corresponsabilidad de los ciudadanos en el cuidado de la ciudad y en el aprovechamiento racional de sus servicios.

### **5.3.7 EN MATERIA HACENDARIA, FINANCIERA Y ECONOMICA.**

El dinero es un factor determinante en el desarrollo o retroceso de toda sociedad, razón por la cual su debida administración se constituye en algo imprescindible.

El implementar y fortalecer fuentes de ingresos, así como realizar el gasto correcto, son mecanismos insoslayables en toda buena economía, y principalmente en una entidad como la nuestra, en que hoy en día se encuentra en un constante y creciente endeudamiento.<sup>107</sup> Y en ese sentido vale la pena destacar que el Gobierno Federal estuvo destinando al Distrito Federal el 20% del presupuesto federal total y el 33% de la inversión pública federal.

Sin embargo las transferencias del gobierno han prácticamente desaparecido, pues ya en 1992 significaba apenas el 1.6% del gasto anual, aplicándose en programas sociales de combate a la pobreza. Así también las participaciones en ingresos federales han descendido.

Por lo anterior, los ingresos propios por impuestos locales y por la venta de bienes y servicios devienen las únicas fuentes de recursos para la ciudad, que realmente tendrán que crecer, con un matiz importante. En tal virtud hay necesidad de ampliarse la base de contribuyentes; lo que se traduce en la necesidad de la administración de fortalecer su área de ingresos. Así también, se debe combatir la evasión fiscal, en particular por parte de los grandes capitales.

---

<sup>107</sup> El saldo de la deuda pública de la Ciudad de México se incrementó de \$1'000,473,290.0 en 1995 a 2'000,465,346.0 a 1996.

Es necesario que ambulantes y tianguistas cubran el derecho por uso de la vía pública (en promedio existen sobre 100 mil comerciantes ambulantes de diverso tipo); que se apliquen y se cobren en forma eficaz las multas de tránsito (que a la fecha ascienden a más de cuatro millones de multas sin cobrar).

Preocupación permanente de la ciudadanía, es el incremento de las contribuciones (servicios, derechos e impuestos), que hoy en día dada la crisis económica por la que se está pasando, no es nada atinado, pues por lo contrario, lo que se requiere es eficientizar los servicios; sin desconocer desde luego la necesidad de aumentos muy razonables, pero mínimos.

Ahora bien en lo tocante a los impuestos y demás contribuciones, la forma de recaudarlos es determinante para mejorar los ingresos por este concepto, en tal virtud, es de recomendarse para una recaudación:

- 1.- La adopción de un eficiente programa de recuperación de rezagos;
- 2.- La implantación de modernos y eficientes sistemas administrativos, que eviten requerimientos o cobros indebidos;
- 3.- La promoción de la capacitación del personal;
- 4.- La ampliación de horarios de las receptorías.

Como importante es fortalecer los ingresos, también lo es controlar los egresos, y en ese sentido es de recomendarse el combate a la discrecionalidad en el gobierno de la ciudad, en el otorgamiento de bonos, compensaciones, aguinaldos, etc., así como en el otorgamiento de ofensivos privilegios; por lo que los aguinaldos y cualquier otro ingreso extraordinario deben ser iguales en proporción al ingreso ordinario para todos los empleados del gobierno.

En este mismo rubro, deben hacerse públicos los ingresos y la situación patrimonial de los funcionarios, así como fortalecer la Contaduría Mayor de Hacienda, en su carácter de órgano de autoridad y supervisión dependiente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a efecto de controlar y tender a la erradicación de la corrupción generalizada.

Dentro del contexto del control o erradicación de la corrupción, es conveniente reflexionar en el establecimiento de instituciones ciudadanizadas, sin representación política, para vigilar la actuación de los funcionarios públicos.

Desde el punto de vista económico, vale la pena destacar que la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, constituye la mayor concentración económica del país, toda vez que posee el 32% del producto interno bruto (PIB) nacional. Así el Distrito Federal en específico, concentra el 24% del PIB, no obstante que solo se localiza en su territorio el 12.3 de la población económicamente activa. Su industria representa cerca del 20% del total nacional de número de establecimientos y del empleo del sector. Así también se destaca por ser la entidad federativa más importante en consumo nacional.

Dentro del aspecto propiamente económico de la ciudad, se debe vigorizar y aplicar a suficiencia el Programa de Fomento Económico del Distrito Federal, sin que implique ello una contradicción a la política de desconcentración que en su momento abordamos (ver supra 5.3.1); así el dar incentivos a la inversión, en todas las actividades productivas de la metrópoli, ayudaría considerablemente a abatir el desempleo; por lo que la inseguridad pública, comercio en la calle, y otros problemas que aquejan a la ciudad, se verían disminuidos. Dicho programa debe prever soluciones a mediano y largo plazo.

El programa de referencia, debe estimular el capital, al ofrecerle facilidades y permitirle a los inversionistas acceso libre, verdadero, práctico y realista a los mercados; principalmente incentivar la micro y pequeña empresa, que en muchos casos, es el sostén de economías estables, por lo cual es importante en nuestro contexto apoyar el desarrollo de ese sector productivo. Lo anterior dará certidumbre al empresario, que a su vez dará seguridad a la gente y a los trabajadores con base en la creación de empleos permanentes.

En el mismo contexto, y a partir de la gran concentración que existe en el Distrito Federal, de servicios y ofertas culturales, así como el patrimonio heredado y que se manifiesta en los centros históricos de los que fueran pueblos y hoy son las delegaciones, pueden integrarse a la oferta que aumentará el turismo de la ciudad, que permite ingresos económicos importantes. Desde luego no debemos perder de vista la importancia de promover la industria no

contaminante de alta tecnología (electrónica y biotecnología) y la agricultura campesina periférica de alta productividad, entre otras.

Para nuestro proceso de desarrollo es muy importante aprovechar la infraestructura científica y tecnológica existente en la ciudad para, por lo menos, paliar la enorme importación de tecnología, insumos y herramientas que han deteriorado nuestras finanzas y han coartado un desarrollo autogenerado. En tal virtud es necesario estimular la articulación de nuestros centros técnicos y científicos con la planta productiva, lo cual ayudaría a generar empleos de buen nivel, cuidando al mismo tiempo, como lo hemos comentado, que las industrias sean limpias y observen las normas de equilibrio ecológico.

En tal sentido, se debe procurar incrementar la inversión por parte del Gobierno del Distrito Federal, en los rubros de educación, salud, vivienda, alimentación, apoyo a la producción y desarrollo social.

### **5.3.8 EN RELACION AL RECINTO DONDE FUE CREADA LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1824.**

Enorme importancia tiene para el pueblo mexicano, el antiguo templo de San Pedro y San Pablo, ubicado en las calles de San Ildefonso (antigua calle de San Pedro y San Pablo) y del Carmen, en el Centro Histórico de la ciudad de México; lugar donde fue creada la primera Constitución de México, que data del 4 de octubre de 1824. De igual forma cobra gran interés para nosotros atentos a nuestra investigación, el hecho de que en tal recinto haya tenido lugar otro acontecimiento histórico, cual es, el que en sesión del 18 de noviembre de 1824, el Soberano Congreso General Constituyente decretó a la Ciudad de México residencia de los Supremos Poderes de la Federación con carácter de Distrito Federal.

Aunado a lo referido es de destacarse la gran importancia que ha tenido el antiguo templo de San Pedro y San Pablo, a través de los siglos, desde su origen (1576-7), albergando al Colegio de México, que fuera creado el 18 de octubre de 1574, conocido posteriormente como Colegio Máximo de México o Colegio Máximo de San Pedro y San Pablo, y a través del tiempo, habiendo tenido diversos usos, entre otros el haber sido ocupado por el Monte de Piedad en 1785;

por el Congreso Constituyente el 24 de febrero de 1822, destacándose el hecho, de haber sido considerada la religión católica, apostólica y romana como la única del Estado. Así también fue en este recinto que el 21 de mayo de 1822, Iturbide prestó juramento ante el Congreso y luego fue coronado en la Catedral; disolviendo cinco meses más tarde la Asamblea; reinstalándose en 1824 el Congreso Constituyente.

Así mismo dicho extemplo, fue convertido en Biblioteca del Colegio de San Gregorio, en 1851, y hasta 1860.

Años más tarde después de muchos usos, en 1922 José Vasconcelos, solicitó al Ministro de Guerra, General Enrique Estrada, tanto el templo como el Colegio; integrándose en 1929, al patrimonio universitario, habiendo tenido diversos usos, entre otros, la instalación de la Hemeroteca Nacional, en 1944 y hasta 1977, después de lo cual el edificio queda sin uso.<sup>108</sup>

Al día de hoy, el antiguo templo contiene al Museo de la Luz, extensión conceptual y espacial del Museo de las Ciencias de la UNAM, habiendo sido entregado por la UNAM al Pueblo de México y a quienes lo visiten el 18 de noviembre de 1996.

Al respecto atentos a la trascendencia histórica que guarda el antiguo templo de San Pedro y San Pablo, principalmente en el entorno constitucional, esto es, en la creación jurídica de nuestro país a través de la Constitución de 1824, ha sido motivo de interés para estudiosos de la historia, como el Dr. Emilio O. Rabasa, a quien nos sumamos, en el sentido de proponer que el destino que debe dársele a este bien cultural, es el de albergar y exponer todo el material relativo a ese importante hecho histórico de nuestro país, y por que no a las subsecuentes constituciones, erigiéndose como un “Museo de Historia de las Constituciones Mexicanas”, lo que permitirá ilustrar a los mexicanos y extranjeros sobre el nacimiento y evolución constitucional de nuestra patria, logrando con ello un reconocimiento pleno a tan significativo inmueble.

---

<sup>108</sup> Pérez Salazar, Luis y Zoraida Gutiérrez Ospina (coordinadores); Restauración del antiguo Templo de San Pedro y San Pablo, s/e, UNAM, México, 1996, pp. 10-21.

## 5.4 CONSIDERACIONES FINALES.

Tomando en cuenta la importancia demográfica, política, económica y social del Distrito Federal, y dada la compleja problemática que observa, se requiere de una permanente reflexión en torno a ésta, a fin de concebir mecanismos que coadyuven a su solución o aminoramiento.

A través de este trabajo, y en específico en el presente capítulo, hemos tratado de hacer algunas propuestas en el sentido indicado, esperando que su aceptación y aplicación, puedan colaborar en algo.

En tal virtud, el considerar la subsistencia de los Poderes de la Unión en el territorio que actualmente están, pero bajo nuevos criterios; el fortalecimiento de los poderes locales, con acoyo a los lineamientos planteados; el mejoramiento de servicios públicos, en atención a lo recomendado; así como el fortalecimiento de la participación ciudadana, con el encausamiento de una buena economía, habrán de vigorizar el avance de la ciudad de México.

Estamos conscientes, que varias de las propuestas aquí indicadas, parecen románticas, sin embargo es de tal agudes la problemática de la capital, que se deben hacer grandes esfuerzos de manera integral, para avanzar en las soluciones; pues no olvidemos que es proponiendo lo imposible, como el hombre ha logrado lo posible.

No deseamos terminar este apartado, sin dejar de enfatizar los siguientes aspectos, que consideramos neurálgicos:

Es necesario diseñar fórmulas que sean capaces de detener el saqueo y la corrupción, que a diario se observan en los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial. Al respecto, es menester impulsar la conformación de algunos órganos de control que fiscalicen y supervisen el funcionamiento de las instituciones; debiendo ser tales órganos apartidistas, y no estar en manos del Estado, esto es, órganos de control constitucional autónomos.<sup>109</sup>

Se debe trabajar en la creación de nuevas y más imaginativas formas de

---

<sup>109</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime F.; op. cit., p. 169.

gobierno, así como en la adopción de instrumentos capaces de captar las inquietudes y propuestas de los ciudadanos que, en su afán de colaborar en la resolución de los problemas que enfrenta la metrópoli, necesitan ser escuchados por sus gobernantes, a fin de que las medidas y políticas adoptadas respondan a las necesidades de la población.

En el sentido anterior, nos parece importante destacar, que poco importa que el Distrito Federal tenga la naturaleza de una entidad federativa o bien, que sea distinto a cualquier estado de la Federación; lo más importante está precisamente en la organización democrática de este gobierno, las relaciones de participación y comunicación con los habitantes de esta ciudad y la calidad de los servicios públicos que en ésta se preste.<sup>110</sup>

Dado que el problema más severo que presenta la ciudad de México es el demográfico, porque es causa, en última instancia, de las distorsiones y deficiencias que en materia de servicios públicos, contaminación, marginalidad, abasto y de finanzas tiene el Distrito Federal, así como en las formas de comportamiento del defecio; se hace necesaria la difusión de dicha problemática poblacional, creando consciencia a través de campañas serias para el control natal, respetando desde luego la garantía individual, prevista en el artículo 4º constitucional, párrafo tercero, concerniente a que toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el esparcimiento de sus hijos.

Por último queremos subrayar, que las diversas reformas políticas al Distrito Federal, principalmente las del 25 de octubre de 1993 y 22 de agosto de 1996, han sido muy importantes para el avance del Distrito Federal, sin embargo no suficientes, razón por la cual se debe seguir trabajando con ahínco, en aras de alcanzar un mejor nivel de bienestar para la ciudad de México. Sin olvidar nunca que la protección y garantía de los derechos fundamentales de la persona, es la única justificación de la existencia del Estado y del Derecho. En tal virtud, la creación de un Estado de derecho que sea obedecido precisa instituciones y normas justas, legítimas, además de eficaces y eficientes.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Cfr. Rodríguez Lozano, Amador; op. cit. p. 18.

<sup>111</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime F.; op. cit., pp. 150 y 154.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** Sin duda, por las ventajas advertidas de conceder a los Poderes Federales un territorio propio que garantizara su independencia frente a los estados integrantes de la Federación, la mayoría de países que estructuraron su gobierno conforme al sistema federal, principalmente en América Latina, adoptaron la creación de un Distrito Federal.

**SEGUNDA:** Nuestro país, acorde a sus necesidades y a pesar de diversos problemas, logró establecer su Distrito Federal en la Ciudad de México, por consideraciones de carácter político, cultural, económico, histórico y social.

**TERCERA:** Desde su surgimiento, y hasta antes del 25 de octubre de 1993, el Distrito Federal Mexicano, observó una diversidad de cambios en su estructura jurídico-política e, incluso, su desaparición; sin embargo, las condiciones de dicha entidad seguían siendo muy negativas, razón por la cual era objeto de múltiples y severas críticas en su estructura y funcionamiento, situación que dio la pauta para una nueva reforma, en busca de un mejor bienestar general para la población defienda.

**CUARTA:** La ciudad de México ha venido observando en las últimas décadas, una diversidad de necesidades y problemas de carácter socio-político, administrativo y económico, que han ocasionado severos perjuicios a la sociedad; situación que no ha logrado ser atendida debidamente por las autoridades, ya por falta de una legislación adecuada, de capacitación suficiente o mera negligencia, bien por omisión de participación directa de la ciudadanía.

**QUINTA:** Como uno de los diversos intentos por parte de la autoridad en atender la problemática compleja que observa la ciudad de México, se realiza, el 25 de octubre de 1993, la denominada reforma política del Distrito Federal, que si bien significó un avance sustancial en el

perfeccionamiento de las instituciones, principios y prácticas del gobierno en el Distrito Federal, en la medida en que se ampliaron considerablemente las facultades de la entonces Asamblea de Representantes; de que se estableció una forma diversa de nombrar al Ejecutivo Local, dándole el carácter de titular de la Administración Pública del Distrito Federal, lo que se tradujo en contar con un órgano de gobierno propio; así como el haber fortalecido el Poder Judicial; y la creación de figuras novedosas, como fue el caso de los consejos de ciudadanos, y la coordinación metropolitana; también lo fue que no satisfizo, suficientemente, las necesidades de la capital en sus diversos rubros e incluso, observó ciertos defectos.

**SEXTA:-** Consideramos que los avances apuntados de la reforma política de 1993, no atendieron a suficiencia los requerimientos locales, en virtud de que no se le confirieron a la Asamblea de Representantes, facultades legislativas plenas, pues comparte su ámbito competencial con el Congreso de la Unión; igual limitación observó el Ejecutivo Local en relación al Federal y, aún más, en cuanto a su forma de elección, que quedó lejos de la pretensión de elección directa; en igual situación quedaron los reclamos de un Poder Judicial de carrera, que no fueron atendidos. Los consejos de ciudadanos, no obstante ser producto de la soberanía popular, observan facultades muy restringidas, pues es muy limitado el que intervengan sólo en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la Administración Pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes; los anteriores aspectos, entre otros, confirman la insuficiencia referida.

**SEPTIMA:** Con la pretensión de superar las limitaciones de la reforma política al Distrito Federal de 1993, con posterioridad se llevaron a cabo otras reformas parciales y una última, que podríamos llamar integral, que fuera publicada el 22 de agosto de 1996, en el Diario Oficial de la Federación, que implicó un nuevo avance para la ciudad de México, al contemplar cambios importantes; tales como

las nuevas denominaciones de Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno del Distrito Federal; el que el gobierno de dicha entidad esté a cargo de los Poderes Federales conjuntamente con los locales, y ya no sólo de los primeros que lo ejercían por medio de los segundos; se actualiza un gran cambio añorado por muchos y a través de décadas, que es el de la elección universal, libre, directa y secreta del Jefe de Gobierno; así también la elección de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales; y, aunque no fue contenido de la última reforma sino de la de diciembre de 1994, es de destacarse el nuevo órgano del Poder Judicial, cual es el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, que está a cargo de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales; debiéndose destacar que ya se hace alusión a la formación y actualización de funcionarios, así como a la carrera judicial, misma que se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

En concreto, dicha reforma tuvo como propósito lograr cambios como los referidos, y una delimitación del artículo 122 en aspectos más generales, dejando su desarrollo al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y demás leyes secundarias.

Sin embargo, el nuevo esquema jurídico del Distrito Federal, es de afirmarse que sigue siendo objeto de una diversidad de deficiencias, que deben corregirse en su entorno integral, y basta para ejemplificar tan sólo, las todavía insuficientes facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

**OCTAVA:** En lo concerniente al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que se expidió con la finalidad de prever la organización y funcionamiento del gobierno de la entidad referida, se constituye en el primer ordenamiento jurídico propio y específico, que implicó un avance importante en la regulación del gobierno distrital, a efecto de coadyuvar a enfrentar la problemática que vive la ciudad y

responder a sus futuros retos, atentos a las tendencias que se presentan hoy en los grandes centros urbanos del mundo; sin embargo, inicialmente quedó limitado y bajo las mismas críticas referidas a la reforma constitucional de octubre de 1993; mismas que, en gran medida, fueron superadas a través de reformas parciales y, principalmente, en su última reforma publicada el 4 de diciembre de 1997; no obstante, continúa observando diversas críticas, en la medida de ser necesarias nuevas modificaciones que permitan enfrentar de una manera más adecuada la cada vez más compleja problemática que se observa en el Distrito Federal, misma que fue analizada en la presente investigación.

**NOVENA:** A fin de lograr un mejoramiento sustancial en el nivel de bienestar para la ciudad de México, resulta ineludible el continuar adecuando el marco legal del Distrito Federal a sus necesidades y, en tal virtud, consideramos necesario el atender, entre otras, la serie de medidas propuestas en este trabajo, destacándose la permanencia de los Poderes de la Unión en el territorio en que actualmente se encuentran, pero con una nueva, auténtica y enérgica política de descentralización y desconcentración, en el entorno político, económico, cultural y social.

**DECIMA:** Entre otras propuestas de solución que no deben perderse de vista, está el darle plenitud de facultades legislativas a la Asamblea Legislativa, procurando así su verdadera autonomía, a fin de que se pueda constituir como un auténtico Congreso Local, sin desdeñar el fortalecimiento de los otros dos poderes locales. Así también, la *eficientización de los servicios públicos y el desarrollo urbano*, se vuelve cada día más urgente; complementariamente se debe mejorar la participación ciudadana, a través del perfeccionamiento de los mecanismos a la fecha instaurados y de la implementación de otros, como el referéndum y la boleta electoral computarizada. La *formulación de adecuadas políticas económicas, racionalidad del gasto público y una fiscalización adecuada*, es algo que se debe contemplar permanentemente.

## FUENTES DE INFORMACION

### BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL; Teoría General del Derecho Administrativo, 8ª. ed., Porrúa, México, 1988.
- ARILLA BAS, FERNANDO; El Distrito y el Estado Federal, (antología), Kratos, México, 1992.
- BERLIN VALENZUELA, FRANCISCO; Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- BORJA, RODRIGO; Derecho Político y Constitucional, 2ª. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO; Derecho Constitucional Mexicano, 6ª. ed., Porrúa, México, 1985.
- CARDENAS GRACIA, JAIME F; Transición Política y Reforma Constitucional en México, UNAM, México, 1994.
- CARMONA LARA, MARIA DEL CARMEN; Modernización del Derecho Mexicano, "Los problemas ambientales y la legislación ambiental y ecológica en México"; UNAM, México, 1993.
- CARPIZO, JORGE Y JORGE MADRAZO; Derecho Constitucional, UNAM, México, 1991.
- CARRANCO ZUÑIGA, JOEL; "Naturaleza jurídica de Distrito Federal", Tesina para obtener el diploma de especialidad en Derecho Administrativo y Constitucional; UNAM, México, 1995.

DE PINA, RAFAEL Y RAFAEL DE PINA VARA; Diccionario de Derecho, 15ª. ed., Porrúa, México, 1988.

DEL PALACIO DIAZ, ALEJANDRO; Lecciones de Teoría Constitucional, 2ª. ed., Claves Latinoamericanas, México, 1989.

FERNANDEZ RUIZ, JORGE; Diccionario Jurídico Mexicano, "Departamentos administrativos", T III, UNAM, México, 1985.

FRAGA, GABINO; Derecho Administrativo, 3ª. ed., Porrúa, México, 1992.

GONZALEZ COCIO, ARTURO; El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México, 2ª. ed., Porrúa, México, 1982.

HERRERA Y LASSO, MANUEL; Estudios de Derecho Constitucional, Polis, México, 1940.

HERNANDEZ GAONA, PEDRO EMILIANO; Derecho Municipal, UNAM, México, 1991.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS; El Sistema Presidencial Mexicano, UNAM, México, 1988.

---

Diccionario Jurídico Mexicano, Ts. I-VIII, UNAM, México, 1985.

MARGADANT, GUILLERMO F.; Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, 8ª. ed., Esfinge, México, 1988.

NAVA NEGRETE, ALFONSO; Derecho Administrativo, UNAM, México, 1991.

OCHOA CAMPOS, MOISES; La Reforma Municipal, 4ª. ed., Porrúa, México, 1985.

ORTEGA LOMELIN, ROBERTO; El Nuevo Federalismo. La descentralización, Porrúa, México, 1988.

OSORNIO CORRES, FRANCISCO J; El Sistema Presidencial Mexicano, "Estructura Funcional y Orgánica del Ejecutivo", UNAM, México, 1988.

PEREZ SALAZAR, LUIS Y ZORAIDA GUTIERREZ OSPINA (COORDINADORES); Restauración del Antiguo Templo de San Pedro y San Pablo, s/e, UNAM, México, 1996.

PINTO FERREIRA, LUIZ; El Sistema Federal Brasileño, "Los Sistemas Federales del Continente Americano," UNAM-FCE, México, 1971.

RABASA, EMILIO O. Y GLORIA CABALLERO; Mexicano: ésta es tu Constitución, 11ª. ed., Miguel Angel Porrúa, México, 1997.

Real Academia Española; Diccionario de la Lengua Española, T. III, 29ª. ed., Madrid, 1970.

REYES HEROLES, FEDERICO (Coordinador); DE FRENTE A LA CAPITAL, FCE, México, 1997.

RIOS ESTAVILLO, JUAN JOSE; "Análisis Jurídico de la Reforma Política al Distrito Federal", tesis que para obtener el grado de doctor presentó el autor, UNAM, México, 1995.

SERRA ROJAS, ANDRES; Derecho Administrativo, T. I, Porrúa, México, 1990.

TENA RAMIREZ, FELIPE; Derecho Constitucional Mexicano, 27ª. ed., Porrúa, México, 1993.

\_\_\_\_\_ ; Leyes Fundamentales de México, 1808-1975, Porrúa, México, 1975.

## HEMEROGRAFIA.

AYALA VIEYRA, GUSTAVO; GACETA UNAM. "La urbanización mal planteada, una causa de la contaminación ambiental", México, núm 2834, 19 de mayo de 1994.

CARRERA, GABRIELA; DE FRENTE AL CONGRESO. "Antecedentes Legislativos de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal", México, Año II, Vol. II, núm. 5, marzo-abril de 1993.

El UNIVERSAL; diversas fechas.

EPOCA. "El D. F., "ENORME MONSTRUO DE SED Y DE CONGOJAS", México, núm. 145, 1994.

CAMBIO POLITICO. (Organo Informativo del Partido Acción Nacional en el D. F.), "DIEGO EN SANTO DOMINGO, INICIA SU CAMPAÑA EN EL D. F.", marzo de 1994.

GAXIOLA J. JAVIER; El Foro. (Organo de la Barra Mexicana de Abogados), "El Distrito Federal", abril-diciembre de 1955.

MONTERROSAS, DANIEL; "Reforma Política del D. F.", Fundación Distrito Federal Cambio XXI, Serie Investigación, México, núm. 5, 1992.

OSORNIO CORRES, FRANCISCO J; Boletín Mexicano de Derecho Comparado, "Aspectos Jurídicos del Distrito Federal Mexicano", México, año XXI, núm. 62, mayo-agosto de 1988.

REYES LUJAN, SERGIO; GACETA UNAM, "Difícil invertir contra la contaminación del D. F., en los próximos 20 años", México, núm. 2912, 30 de marzo de 1995.

RODRIGUEZ LOZANO, AMADOR; "El Distrito Federal Mexicano: Gobierno y Democracia". Fundación Distrito Federal Cambio XXI, Serie Textos, México, núm. 2, 1992.

ROMERO, LAURA; GACETA UNAM, “El D. F., mejor organizado si su construcción se ciñera a los reglamentos y leyes urbanas”, México, número 2936, 29 de junio de 1995.

SALCEDO AQUINO, ROBERTO; “Ciudad de México: Administrabilidad de la Metrópoli”. Fundación Distrito Federal Cambio XXI, Serie Textos, México, núm. 1, 1992.

SERRA ROJAS, ANDRES; Convergencia, “Entrevista”, México, núm. 2 año II, enero-febrero de 1992.

SIRVEN GUTIERREZ, CONSUELO; Convergencia, “El Poder Judicial en México”, México, núm. 11, 1993.

VALADEZ, DIEGO; Convergencia, “Para el D. F., un modelo político que funcione” México, núm. 1, año 1, noviembre-diciembre de 1991.

## LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ediciones 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 y 1998.

Ley de Amparo; 69ª. ed., Porrúa México, 1996.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Napoleónica, México, 1998.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 23ª. ed., Porrúa, México, 1990.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Napoleónica, México, 1998.

SALINAS DE GORTARI, CARLOS; “Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como el 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”; Fundación Distrito Federal, Cambio XXI, Serie Documentos, México D. F., núm. 5.

Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del Título Quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Diario Oficial de la Federación, México, 25 de octubre de 1993.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; Diario de Debates, año II, núms. 8 y 9, 2 y 3 de septiembre de 1993, respectivamente.

Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; Diario de Debates, núms. 8 y 9, 6 y 9 de septiembre de 1993, respectivamente.

Decreto por el que se publica el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; Diario Oficial de la Federación, México, 26 de julio de 1994.

Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, México, 31 de diciembre de 1994.

Decreto por el que se publica la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; Diario Oficial de la Federación, México, 30 de diciembre de 1994.

Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1994.

Decreto por el que se reforman los artículos 123 y 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y se adiciona un artículo décimo séptimo transitorio al Decreto de fecha 22 de julio de 1994 por el que se expidió dicho Estatuto; Diario Oficial de la Federación, México, 3 de junio de 1995.

Decreto por el que se publica la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; Diario Oficial de la Federación, México, 12 de junio de 1995.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Diario Oficial de la Federación, México, 12 de diciembre de 1995.

Decreto mediante el cual se quedan reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, México, 22 de agosto de 1996.

Artículos transitorios del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral; Diario Oficial de la Federación, México, 22 de noviembre de 1996.

I Asamblea Legislativa del Distrito Federal; Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley Federal de

Responsabilidades de los servidores Públicos; de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Diario Oficial de la Federación, México, 4 de diciembre de 1997.

## JURISPRUDENCIA

Semanario Judicial de la Federación; 1ª. Época, vol. 31, sexta parte.