

320809
- 43

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO
PLANTEL TLALPAN
ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Hoja 29
31/4/95

EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
Y SU DEMOCRATIZACION

TESIS QUE PRESENTA:
MARCO ANTONIO REZA BECERRIL

PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

ASESORA DE TESIS: LICENCIADA MARIA DEL PILAR LEON URIBE

MEXICO, D. F.,

1995



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

DEDICATORIAS

Este trabajo a MIS PADRES porque siempre me brindaron su amor y su apoyo, quienes compartieron conmigo su sabiduría, su confianza aún en la distancia, porque me enseñaron a amar la lealtad, la fidelidad, el respeto y sobre todo a obtener el éxito con honestidad, sencillez y humildad, así como afrontar los malos momentos con inteligencia y tranquilidad por creer en mí, por su entusiasmo de vivir, por su gran fortaleza espiritual y por la estabilidad emocional que me brindan al ver que se aman y que me aman, por todo esto y por muchas cosas más mil gracias por ser mis padres.

A MI ESPOSA, quien desde el primer momento que nos vimos ha confiado en mí y me ha dado la fuerza, el cariño y el amor que un hombre necesita para seguir en el sendero de la vida de un ir y venir y esto ha dado por resultado -- dos hermosos y bellos hijos y el poder obtener lo más hermoso que un hombre anhela, el obtener un título.

LIC. MANUEL GONZALEZ Y TENORIO, QQ.: HH.: Tu apoyo en mi vida fué decisivo para poder culminar mis estudios y tu amistad me ha permitido seguir en el sendero de la preparación gracias a tí y al gran Arq. del Universo.

LIC. RODOLFO REVEROS NAVARRO. Gracias porque su confianza y sus consejos me han permitido dar el paso decisivo en mi vida para llegar al camino de la superación y del éxito, gracias de nuevo por ser mi amigo.

Gracias a la Universidad del Valle de México, que me abrió sus puertas en la Carrera de Licenciatura en Derecho, con el fin de estudiar el campo del conocimiento jurídico y que me ha dado la satisfacción de representar a tan distinguida institución en mi vida profesional quien se ha dado a la tarea de formar hombres y mujeres en el terreno legal.

A MIS HERMANOS, quienes han compartido mi vida en todos los momentos gracias por sus consejos, por apoyarme en todo, -- por estar siempre a mi lado, y porque como hermanos siempre nos hemos visto y espero que siga siendo así.

LIC. MARIA DEL PILAR LEON URIBE, Maestra usted representa la imagen que todo estudiante desearía tener como su guía la mujer ideal que siempre tiene una sonrisa, una respuesta un aliciente que nos da la fuerza para seguirnos cultivando.

MAESTRO: LIC. TOMAS CORTES SAMPERIO, los conocimientos transmitidos, la amistad, el apoyo profesional, valores invaluableles en esta vida, me permiten decirle mil gracias.

A MIS HIJOS MONSERRAT Y MARCO ANTONIO, dedico mi tesis a estos dos luceros que en mi vida significan todo, ya que son mi alegría y motivación para ser mejor en el futuro.

INDICE

EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y SU DEMOCRATIZACION.

INDICE

INTRODUCCION.

| | |
|---|---|
| CAPITULO I. BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS- LEGISLATIVOS DEL DISTRITO FEDERAL. | 1 |
|---|---|

| | |
|--|----|
| CAPITULO II. EL DISTRITO FEDERAL Y EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO. | 21 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| II.1. Características del Sistema Federal. | 22 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| a) El Distrito Federal Sede de los Poderes Federales. | 26 |
|---|----|

| | |
|-----------------------------|----|
| II.2. Congreso de la Unión. | 29 |
|-----------------------------|----|

| | |
|--|----|
| a) El Congreso de la Unión como Legislatura Local y Federal. | 29 |
|--|----|

| | |
|-------------------------------|--|
| II.3. La Cámara de Diputados. | |
|-------------------------------|--|

| | |
|--|----|
| a) Representación Política en General. | 32 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| b) Representación Mayoritaria y proporcional. | 33 |
|---|----|

| | |
|-------------------------------|--|
| II.4. La Cámara de Senadores. | |
|-------------------------------|--|

| | |
|----------------------------|----|
| a) Composición del Senado. | 37 |
|----------------------------|----|

| | |
|---|----|
| b) Formas de Elección y Representación Política que Desempeñan. | 37 |
|---|----|

| | |
|---|-----------|
| II.5. Formas de Elección y Representación en el Distrito Federal Desde su Origen. | 39 |
| II.6. La Asamblea de Representantes. a) Origen y Motivos de su Creación. | 44 |
| CAPITULO III. EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y SU DEMOCRATIZACION | 50 |
| III.1. El Distrito Federal. a) Consideraciones Previas. | 51 |
| III.1.1. Origen del Distrito Federal. a) Antecedentes Históricos. b) Antecedentes Políticos. | 51 54 |
| III.1.2. Organización Constitucional del Distrito Federal. | 56 |
| III.1.3. Situación Geográfica del Distrito Federal. | 64 |
| III.1.4. Consecuencias de la Traslación de los Poderes Federales Respecto al Area Geográfica Actual del Distrito Federal y Respecto al Territorio a donde se Trasladarían Dichos Poderes. | 65 |
| III.2. El Gobierno del Distrito Federal. | 69 |
| III.2.1. Organización del Distrito Federal. | 71 |

| | |
|-----------------------|----|
| a) Poder Ejecutivo. | 73 |
| b) Poder Legislativo. | 76 |
| c) Poder Judicial. | 80 |

III.2.2. El Departamento del Distrito Federal como Administración

| | |
|--|----|
| Pública del Distrito Federal. | 82 |
| a) Antecedentes del Departamento Distrito Federal. | 84 |

III.2.3. Estructura Interna y Organización del Departamento del

| | |
|--|-----|
| Distrito Federal. | 85 |
| a) El Jefe del Departamento Del Distrito Federal. | 90 |
| b) Los Delegados. | 93 |
| c) Las Delegaciones del Distrito Federal. | 94 |
| d) Órganos de Colaboración Ciudadana. | 96 |
| e) Atribuciones del Departamento del Distrito Federal. | 101 |
| f) Reformas Política del Gobierno del Distrito Federal | 105 |
| g) Estatuto | 110 |
| h) Nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. | 112 |
| i) Nuevo Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. | 115 |

CAPITULO IV. ANALISIS JURIDICO DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTATES DEL DISTRITO FEDERAL. 118

| | |
|--|-----|
| IV. 1. Análisis Legal de la Iniciativa Presidencial para el Establecimiento de la Asamblea de Representantes en el Distrito Federal, de Fecha del 28 de Diciembre de 1986. | 118 |
|--|-----|

| | |
|--|------------|
| IV. 2. Debate Parlamentario Respecto a la Constitución de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. | 128 |
| IV.3. Atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. | 136 |
| IV.4. Estructura Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. | 140 |
| IV.5. Consecuencias Jurídicas de la Creación de la Asamblea de Representantes. | 141 |
| IV.6. La Asamblea Legislativa. | 147 |
| IV.7. Estatuto Jurídico | 150 |

CONCLUSIONES.

APENDICE.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION

Es indiscutible que en la mayoría de las sociedades modernas poseen como base de su convivencia política interna, un régimen democrático, que en nuestro concepto constituye el sistema de gobierno dentro del cual se garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales de los individuos que constituyen esas sociedades.

El término democracia ha sido interpretado desde diversos puntos de vista, considerando épocas y sociedades distintas, se encuentra hoy, a nuestro juicio sumamente vulnerable y deteriorada en nuestro sistema jurídico y político mexicano, donde tiene un alto valor retórico, pero un nulo ejercicio cotidiano. Esto es así si tomamos en consideración que cualquier definición que se de al vocablo referido llevaría en si misma la idea de participación ciudadana en los gobiernos legítimamente constituidos, lo que no acontece particularmente en nuestra ciudad, que es la sede del gobierno del Distrito Federal. Donde sus ciudadanos no intervienen directa y exclusivamente en la designación de sus autoridades políticas.

Consideremos en el ejemplo que ilustra una realidad del Distrito Federal, donde la máxima autoridad, lo es el Regente, quien ve devenir su autoridad en un acto de delegación presidencial y no de un acto electoral de libre arbitrio de los ciudadanos del Distrito Federal, con esta situación se ve seriamente menguado el crédito en el sistema político y jurídico de cualquier Nación que como la nuestra se precie de ser democrática.

En los últimos años ha existido una inquietud en varios juristas, políticos y autoridades de nuestro país en el sentido de alcanzar una mayor democratización en el gobierno del Distrito Federal, algunos han elaborado propuestas tendientes a cambiar completamente la estructura actual del gobierno del Distrito Federal, otros sólo han comentado la conveniencia de realizar algunos cambios que se inicien en el marco constitucional. Sin duda alguna, estas inquietudes empezaron a llevarse a la práctica a través de la reforma constitucional de 1987, originando con ello la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en la cual se concibe un órgano de representación ciudadana.

Nuestro tema, desde luego, puede abordarse a través de diferentes ópticas y al amparo de diversas disciplinas científicas tales como la Sociología, la Ciencia Política, la Administración Pública, etcétera, pero, en nuestro caso, desarrollaremos únicamente el aspecto jurídico, aludiendo ideas, principios y normas del Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Teoría Política, Derecho Electoral y otras ramas de nuestro Derecho Positivo que, al mismo tiempo, nos condicionarán a diversas disposiciones en la Constitución Política Mexicana, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, así como las reformas y adiciones constitucionales generadas por la creación de la Asamblea de Representantes y a nuevos textos jurídicos como la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Con el Objeto de observar la evolución jurídica, en cuanto a su conformación y estructura que ha tenido el Distrito Federal, hemos estimado importante iniciar nuestro trabajo con breves antecedentes histórico-legislativos del Distrito Federal, para después analizar el papel que el mismo juega dentro de nuestro sistema federal mexicano, posteriormente analizaremos la democratización del Distrito Federal, en éste capítulo iniciamos con el origen y antecedentes, tanto de carácter histórico como político del Distrito Federal, así como su organización constitucional, el porqué constituye el asiento de los Poderes Federales, su situación geográfica, la importancia y consecuencia de que dejara de ser el asiento de dichos Poderes.

Como segunda parte de este mismo capítulo se analiza cual es el gobierno del Distrito Federal, las características que se dan en cada uno de los Poderes que integran su gobierno, el órgano a través del cual se ejerce la administración y gobierno, así como las características de organización, funcionamiento y atribuciones, concluimos con el análisis de las disposiciones legales de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y el Reglamento Interior del Mismo.

Para finalizar con la investigación, haremos un análisis jurídico acerca de la Asamblea de representantes del Distrito Federal, haciendo hincapié en la iniciativa presidencial que propone la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y, fundamentalmente, en el Debate Parlamentario que se originó en el Congreso de la Unión, precisando las atribuciones y estructura orgánica que aquélla tendrá

para después determinar las principales consecuencias generadas por la constitución de la Asamblea en cita.

En el rubro de conclusiones expondremos condesadamente los juicios y afirmaciones a las que llegamos durante el desarrollo de nuestro tema, aclarando que el desarrollo del presente trabajo se llevó a cabo con base a principios jurídicos generales y siguiendo una lógica jurídica, dando como resultado lo que ahora se somete a la consideración del Jurado.

CAPITULO I

BREVES ANTECEDENTES HISTORICO -LEGISLATIVOS DEL DISTRITO FEDERAL

La Ciudad de México ha sido Históricamente el centro de la vida de nuestro país, desde ella se han tomado las decisiones políticas, económicas y sociales que han repercutido en todo el territorio nacional.

Antes de la conquista española, " *La Gran Tenochtitlán era el principal foco de población y riqueza, reconocida por los demás poblados como superior y a la cual rendían tributos. Esta gran ciudad contaba con toda una organización jurídica y social, que fué fundamental para la manutención de la hegemonía que ejercía sobre las otras ciudades. En el orden social destacaban la Nobleza (que era hereditaria), los Supremos Sacerdotes y los Militares y en lado opuesto encontramos a los Plebeyos y Esclavos. En cuanto al orden jurídico, las ramas más desarrolladas lo eran el Derecho Penal y el Derecho Mercantil*" . (1)

En la época colonial, la Ciudad de México continuó con dicha preeminencia, con la característica que, a diferencia de la Gran Tenochtitlán, en la colonia estaba sujeta a las decisiones políticas, económicas y sociales que provenían de España. En el régimen de la Nueva España fué construido como una estructura política paralela a la de la Antigua España, destacándose tres hechos importantes:

- 1.- La sede de los Supremos Poderes se encontraban en España.
- 2.- Que el Rey radicaba allí, nombrando un representante denominado Virrey, con sede en la ciudad de México.

(1).- Floris Magadant, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Esfinge, México, 1964, p. 22.

3.- Que los intereses económicos quedaban supeditados a los de España.

La estructura jurídica imperante en la Nueva España era elaborada en España, como en el caso de las leyes del Toro, Las partidas, la Nueva Recopilación, la Novísima Recopilación, entre otros ordenamientos legales.

En el año de 1548, la Nueva España estuvo dividido en Reinos y Gobernaciones, con respectivas provincias, siendo revelante el Reino de México, con la provincia del mismo nombre que comprendió también Hidalgo; la de Tlaxcala, que incluyó Veracruz; la de Puebla; la de Oaxaca y la de Michoacán, que comprendía también a Guanajuato.

El 4 de octubre de 1824 surge la primera Constitución de México bajo el Título Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

A la par del nacimiento de la Constitución de 1824, se establecieron dos tendencias políticas que dieron vida a la estructura jurídico-política del Estado Mexicano.

Ignacio Burgoa, comenta al respecto: *"Los hechos histórico-políticos que sucedieron desde la proclamación del Plan de Iguala, el 24 de febrero de 1821, hasta la expedición de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, así como los diferentes documentos públicos que de ellos se derivaron y los cuerpos gubernativos que operaron durante ese breve período, tuvieron una finalidad común: establecer para México una organización política, es decir, estructurar políticamente al pueblo*

mexicano. Esta finalidad se consiguió definitivamente por primera vez en la vida independiente de nuestro país con la mencionada constitución, la cual en consecuencia, fué el ordenamiento jurídico primario y originario de México, es decir, que en ella se creó el Estado Mexicano. Aunque posteriormente se haya variado la forma estatal implantada en la Constitución de 1824, sustituyendo los constantes cambios de la forma de gobierno operados por otros ordenamientos constitucionales que registra nuestra historia; el Estado Mexicano instituido en dicha ley fundamental no desapareció, merced a tales fenómenos, ni esos fueron creando sucesivamente un nuevo Estado, no obstante las alteraciones que experimentaron esas dos formas jurídico-políticas". (2)

Esas dos tendencias políticas que estuvieron en pugna durante los años subsecuentes, fueron los partidos Liberal y Conservador, cuando uno de los partidos mencionados obtenía el triunfo imprimía a la constitución que elaboraba el sello de la forma de gobierno que sustentaba. Por esta razón existieron varias leyes fundamentales durante el siglo pasado, algunas establecieron el sistema federal y otras el régimen centralista.

Después de la constitución de 1824 existieron las siguientes Constituciones y proyectos:

- La Constitución de 1836 (CENTRALISTA).
- El Proyecto de Reforma de 1849 (CENTRALISTA).

(2).- Burgos, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, 7a. Edición, México 1989, p.p. 88 y 89.

- Los Proyectos de Constitución de 1842 (CENTRALISTA).
- La Constitución de 1857 (LIBERAL).
- El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 (MONARQUICO).

Cabe señalar que las constantes luchas que existieron en el siglo pasado, así como los documentos jurídicos-políticos, fueron fortaleciendo y perfeccionando al Estado Mexicano.

En relación a esto, Ernesto de la Torre Villar expresa: *"...en medio de este estado de cosas se fortaleció en México la conciencia de ser una nación. Si la invasión Norteamericana de 1847 no logró consolidarla, si cristalizó definitivamente en 1861 - 1865 durante la guerra con Francia. En este periodo trágico, México impuso definitivamente el sistema republicano, aniquilando los viejos moldes monárquicos, y por otra parte logró que su soberanía fuese respetada por las grandes potencias. En estos años, la conciencia de pertenecer a una sola nación regida por un orden jurídico propio se generalizó y no hubo núcleo alguno de población, que no se sintiera como parte integrante de un país libre y unificado bajo un destino y designio comunes"*. (3)

fué con la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824 que dió origen a la creación del Distrito Federal, disponiendo en su artículo 50 lo siguiente: *"Las facultades exclusivas del congreso son las siguientes: Fracción*

(3).- de la Torre Villar, Ernesto. El Origen del Estado Mexicano en la Formación del Estado Mexicano, Porrúa, 1a. Edición, México 1984, p. 70.

XXVIII.- *elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Nación y ejercer en su Distrito las atribuciones del poder Legislativo de un Estado*". Como consecuencia de esta fracción, el Congreso General expidió un decreto el 18 de noviembre de 1824, por medio del cual se fijaba como residencia de los Poderes Federales a la Ciudad de México, teniendo como extensión un círculo cuyo centro sería la plaza Mayor de la ciudad en un radio de dos leguas (8,800 m). Esta idea de elegir un lugar como residencia de los Supremos Poderes Federales, según algunos autores, fué copiada de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, quién creó el Distrito de Columbia.

Es importante señalar que la designación de la ciudad de México como sede de los Supremos Poderes Federales no fué sencillo y encontró múltiples complicaciones, las Ciudades de Querétaro y de México fueron las propuestas para integrar lo que sería el Distrito Federal. Al respecto de esto *"Fray Servando Teresa de Mier, con sólidos argumentos, sostuvo que la Ciudad de México fuera el lugar escogido por el Congreso General Constituyente para residencia de los Supremos Poderes de la Federación, invocó consideraciones de índole geográfica, histórica, política y sociológica, y obtuvo contra la propuesta por la comisión respectiva del Congreso, que la Ciudad de México y no la de Querétaro, fuera la designada para el asiento oficial de los Poderes Federales con categoría de Capital de la República Mexicana. En tal virtud, con fecha 18 de noviembre de 1824, el citado congreso expidió el decreto que señala a la ciudad de México como Distrito que se expresa para la residencia de los Supremos Poderes de la Federación"* (4).

(4).- Dublán, Manuel y Lozano José María. Citados en la Legislación del Departamento del Distrito Federal, Tomo I, 1a. Edición, Talleres de Publicaciones Mexicanas, México 1970, p XLII.

Dada la trascendencia que tiene el decreto del 18 de noviembre de 1824, y del cual se creó el Distrito Federal, conviene transcribir algunos de sus preceptos.

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

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

2º. Su distrito será comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas. (8,800 m)

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

6º. En lugar del jefe político a quien por dicha ley (23 de junio de 1813) estaba encargado del inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno general un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.

7º. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal y para su gobierno municipal se observarán las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con el presente". (5)

(5).- Decreto Transcrito por Sierra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Porrúa, Tomo I, 10a. ed., México 1981, p. 581.

En virtud de que la Ciudad de México estaba dentro del territorio del Estado de México surgieron problemas, especialmente en materia de competencia, ya que la Ciudad de México era la capital de dicho Estado, por lo que hubo fuerte oposición y protesta por el hecho de que el Distrito Federal se formara a costa de esa entidad. Jorge Carpizo resume estos acontecimientos diciendo: *" El legislativo y el ejecutivo del Estado de México protestaron por la pérdida de su capital y principal ciudad. La legislatura de Veracruz apoyó a la de México. Sin embargo, los esfuerzos fueron inútiles y el de 16 de enero de 1927, el poder legislativo del Estado de México declaró a Texcoco capital de la entidad federativa con lo que se solucionó definitivamente el problema, quedando la Ciudad de México como Distrito Federal, capital del Estado Federal Mexicano. Conveniente es aclarar que el congreso general ratificó la obra del constituyente en este aspecto a través de los decretos del 11 de abril y 12 de mayo de 1826".* (6)

Las Siete Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836, cambiaron el sistema Federal por régimen Centralista, convirtiendo a los Estados en Departamentos y, como consecuencia de esta medida se incorporó al Distrito Federal en el Departamento de México. Así mismo, Dicha Constitución estipuló también que los Departamentos se dividieron en Distritos y estos en Partidos.

Las bases Orgánicas de 1843 se encaminaron dentro del régimen Centralista anteriormente señalado, preservando la división de la República en Departamentos, estos en Distritos, Partidos y Municipalidades.

(6). Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales, UNAM, 1a. Edición, México 1980, P. 140.

El Acta Constitutiva de Reforma de 1847 reinstituuyó el sistema Federal, sustentando en su artículo 6º: "*...mientras la ciudad de México sea Distrito Federal tendrá voto en elección de Presidente y nombrará dos Senadores*".

Ante el Congreso Constituyente de 1856, se presentó el texto del artículo 64 fracción XVIII que contenía las facultades del Congreso General y disponía: "*Son facultades del Congreso: fracción XVIII.- para designar un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Unión y variar esta residencia cuando lo juzgue necesario*". Surgiendo al respecto debates, llegándose a sugerir la suspensión de dicha proposición hasta que se presentara el dictamen de la Comisión de División Territorial que había acordado ya, que los Supremos Poderes salieran de la Ciudad de México. Sin embargo, el Presidente de la Comisión de Constitución se opuso a dicha proposición por considerar que la residencia de Poderes no era punto Constitucional.

En la sesión del 10 de diciembre de 1856 en donde se presenta la propuesta de Guillermo Prieto de dividir el artículo en dos partes; traslado de Poderes y erección del Estado del Valle, también se aprueba la erección del Distrito en Estado. Sin embargo, siguen los debates, ya que algunos Diputados, como el Diputado Francisco Zarco, quien consideraba que sería perjudicial el traslado de los Poderes Federales a otro lugar, argumentando el hecho de que el traslado traería como consecuencia la caída de la soberanía del Distrito Federal que hasta entonces ostentaban. Otros legisladores señalaban su desacuerdo por la permanencia del Distrito Federal en la Ciudad de México, por considerarle un lugar propicio para la corrupción y la centralización del

poder, además de hacer ver la ausencia de algunos derechos políticos en perjuicio de los ciudadanos que la habitaban, por carecer de una administración y legislaturas propias.

Finalmente se aprueba la proposición del Diputado Francisco Zarco, rechazándose así el artículo y la propuesta presentada posteriormente por la Comisión Territorial en 1857 de trasladar los Poderes Federales al Estado de Aguascalientes, el cual pretendía dividir entre los Estados limítrofes para efecto de que los ciudadanos no perdieran sus derechos políticos referentes a la obtención de un gobierno propio. El Diputado Francisco Zarco, a pesar de no querer trasladar al Distrito Federal a otro lugar, impugnaba por que los derechos políticos de los ciudadanos de la Ciudad de México no estuvieran limitados, y por lo tanto pudieran contar con un gobierno propio, electo por ellos mismos.

La redacción que se consignó en la Constitución de 1857 fué la siguiente: Artículo 72.- *" El Congreso tiene facultad: fracción VI.- para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por bases el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándole las rentas para cubrir sus atenciones locales "*.

La Constitución de 1857, en la sección II del título II, relativo a las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional, previo a la erección del Estado del Valle de México, con el mismo territorio del Distrito Federal, sólo en su caso de que los Supremos Poderes Federales se trasladaran a otro lugar.

De la Constitución de 1857 a la de 1917 encontramos los siguientes acontecimientos:

La Constitución de 1857 suprimió a la Cámara de Senadores, la cual fué restaurada por iniciativa del Presidente Lerdo de Tejada en 1874, reconociéndose una vez más la importancia política del Distrito Federal que tendría la representación respectiva ante el Congreso de la Unión.

El 6 de mayo de 1861 el Distrito Federal se dividió en la municipalidad de México y los partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. El 10 de abril el Archiduque Maximiliano expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, Conforme al cual el Distrito Federal quedó comprendido dentro del Departamento del Valle de México. Esta disposición cesó al triunfo de la República.

El 4 y 17 de agosto de 1898 se aprobaron los convenios de los límites entre el Distrito Federal y los Estados de Morelos y México, respectivamente. Esos documentos fueron ratificados por el Congreso de la Unión el 15 y 17 de diciembre; publicados en el diario oficial del 23 de diciembre de 1898. (7)

(7).- Imagen de la Gran Capital, Enciclopedia de México, S.A. de C.V., Almacenes para los Trabajadores del Departamento Del Distrito Federal, 1985, p. 69.

Por el decreto del 16 de diciembre de 1899 el Distrito Federal se dividió, para su régimen interior, en la municipalidad de México y en varias Prefecturas con sus respectivas Municipalidades. (8)

En 1901 se reformó la fracción VI del artículo 72, quedando de la siguiente manera: " *El congreso tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios*". En base a dicha ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, dividiéndose a este en trece municipalidades. Igualmente, se cambió la disposición contenida en la constitución de 1857 respecto a la designación de los funcionarios políticos y administrativos del Distrito Federal, delegándose su nombramiento y remoción al Ejecutivo de la Unión y, reservándose la facultad de expedir las leyes respectivas al Congreso de la Unión, sin embargo, respecto a las municipalidades, se dispuso que habría un ayuntamiento electo popularmente en elección indirecta en primer grado, conservando dichos ayuntamientos sus funciones políticas y teniendo voz consultiva en lo concerniente a la administración municipal, derecho de vigilancia, de iniciativa y veto, en los términos de la ley. Se hace hincapié que en 1857 se cesa la personalidad jurídica de los ayuntamientos con la cual evidentemente se reduce la posibilidad de injerencia de los habitantes del Distrito Federal en la solución de sus problemas en forma directa, ampliándose por tanto, el margen de acción de la Federación. La justificación que se da a la reforma aludida por parte de su principal autor, Miguel S. Macedo, se basa en que la organización jurídica contenida en la constitución, delegaba las

(8).- Imagen de la Gran Capital, op. cit., p.70.

funciones a los funcionarios electos a la ciudadanía y dichos representantes no llevaban a cabo su trabajo en la forma idónea, sino que en realidad sólo gracias a la injerencia del gobierno federal se había logrado alguno de los objetivos propuestos, y por lo mismo, dada la importancia del Distrito Federal, era el propio gobierno federal el que indudablemente iba a asumir la organización total del Distrito Federal.

Por su parte, Venustiano Carranza opinó, respecto al municipio, en forma muy distinta a la defendida por Miguel S. Macedo, Venustiano Carranza manifestaba que una de las expresiones políticas logradas por la revolución era indiscutiblemente la autonomía municipal. Así, el 6 de diciembre de 1916 Venustiano Carranza presentó su Proyecto de Constitución en la cual se contenían disposiciones relativas al tema que nos ocupa.

Ejemplo de ello es el artículo 43, el cual presenta al Distrito Federal como parte integrante de la Federación y no hace referencia al Estado del Valle de México, el artículo 44 fija los límites del Distrito Federal, el artículo 73 fracción V, otorga facultad al Congreso para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación y, en su fracción VI se le confieren atribuciones para legislar también en todo lo relacionado al Distrito Federal y Territorios. La división territorial se hizo en Municipalidades, y en el caso de la Ciudad de México estaría a cargo del número de comisionados determinados por la ley, el gobernador del Distrito Federal dependería del Presidente de la República. Es oportuno señalar que en el Diario de debates correspondiente a la sesión del 26 de enero de 1917, se habla de las razones por las que se modificaron los

artículos precitados, y que van desde motivos políticos, civiles e incluso militares.

Respecto al artículo 44, éste quedó redactado de la siguiente manera: *"El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General"*.

El 13 de mayo de 1917 el Diputado Heriberto Jara, presentó un proyecto en el que sostenía que no había razón para privar a la municipalidad de la Ciudad de México del régimen establecido para las otras municipalidades y propuso que la segunda base de la fracción VI del artículo 73 estableciera que cada municipalidad estuviera a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, incluyendo a la misma municipalidad de México, instituyéndose así, un régimen propio e independiente, sin estar sujeto a la acción directa del Gobernador del Distrito Federal en los rubros que indebidamente han estado bajo su administración y manejo. Esta proposición generó grandes discusiones, unos apoyando la posibilidad de coexistencia entre el ayuntamiento de México y los Poderes Federales, otros argumentaban que muchos de los gastos de la Ciudad de México los efectuaba la Federación y, por tanto, no podía independizarse. Antes de la votación se propuso que se separara en dos partes el inciso II de la Fracción VI del artículo 73 de la siguiente manera: *Primera.- Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección directa y, Segunda.- Hecha excepción de la municipalidad de México que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley.* Se aprobó la primera parte por unanimidad y la segunda fué rechazada,

por lo que se repudió así el régimen de excepción de la municipalidad de México. Se aprobó otorgarle representación al Distrito Federal en el Senado, siguiendo el sistema ya consagrado, determinándose así los derechos políticos que podían ejercer los habitantes del Distrito Federal; derecho para poder nombrar sus propias autoridades municipales.

En el año de 1918, Venustiano Carranza presentó una iniciativa de reforma a la base segunda de la Fracción VI del artículo 73 Constitucional, proyecto similar al que presento en 1916. En dicha iniciativa se exponía varias razones como la que argumentaba que en países que tenían una estructura constitucional similar a la nuestra, (ejemplo, Estados Unidos de Norteamérica, en el caso de Washington, D. C.) , se gobernaba de diferente manera, ya que se desempeñaban los servicios por una comisión nombrada por el Presidente de la República sujeta a las leyes especiales. Con base a dichos motivos el texto que sugería fuese adicionado era el siguiente: "*A excepción del Municipio de México que será regido por un consejo cuyos funcionarios determinará la ley*". dicha proposición fué rechazada subsistiendo el texto de 1917.

En 1928, a raíz de la mala experiencia vivida por la administración municipal que hasta entonces subsistía, y también por la fuerza centralizadora, se hizo una reforma el 14 de agosto, quedando la fracción VI del artículo 73 constitucional redactado de la siguiente manera: Artículo 73.- "*El Congreso tiene facultad: fracción VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios sometiéndose a las bases siguientes: 1a. El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva*". Es de

observarse que se suprime el régimen municipal, otorgándose a la ciudad de México la ley Orgánica correspondiente, el 31 de diciembre de 1928, la cual fué derogada posteriormente por la ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal reglamentaria de la base 1a., fracción VI del artículo 73 constitucional expedida el 31 de diciembre de 1941. A partir del establecimiento de dicha ley se asigno el gobierno del Distrito Federal al Presidente de la República, quien a su vez lo delegaría al Jefe del Departamento del Distrito Federal, indicándose además la forma en que se ejercería dicha administración, así como los órganos y funcionarios auxiliares con los que contaría. Dicho Ordenamiento a su vez fué substituido por la Ley Orgánica de 1970, la cual introdujo por primera vez los órganos de colaboración ciudadana en el Distrito Federal, que son órganos de consulta y de denuncia, estructurados por Jefes de Manzana, Asociación de Residentes, Junta de Vecinos y el Consejo Consultivo de la Ciudad. Dicha ley estuvo vigente hasta el 7 de diciembre de 1977, cuando se introdujo una nueva reforma en lo relativo al artículo 73, fracción VI, segunda base, por medio de la cual se instituyó en nuestro sistema jurídico el referendun (9). La razón que se dio para el establecimiento de tal figura fué la de que se otorgaba únicamente al Distrito Federal, ya que los habitantes de dicha entidad no contaban con una auténtica democracia representativa, puesto que tanto en la elección de sus representantes en el Organó Legislativo para

(9).- de Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. "Institución Política Mediante la Cual el Cuerpo Electoral Acepta o Rechaza las Leyes Aprobadas por un Organó Legislativo", Porrúa, México 1976, p. 327.

el Distrito Federal, como en la del titular del Organó Ejecutivo del Distrito Federal (Congreso de la Unión y Presidente de la República), intervienen también los demás ciudadanos de la República Mexicana. Por tales razones, ante la inquietud de los habitantes del Distrito Federal, " *Quiénes se encuentra en una condición de capitis diminutio politica*" (10), el Constituyente Permanente implantó tal institución con el fin de lograr una mayor participación ciudadana en la solución de los problemas del Distrito Federal, a través de la infiltración en las decisiones. Se expidió entonces una nueva ley orgánica para el Distrito Federal en 1978 abrogando la ley de 1970. Sin embargo, a pesar de ser una buena medida la implantación del referendun ha sido en la realidad impracticable debido a las normas que lo consignaron y que más parecen haber puesto trabas para el ejercicio de tal derecho.

Antes de la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en el texto de la fracción VI del artículo 73 constitucional era el siguiente: "*Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases respectivas:*

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

(10).- Hamdam Amad, Fauzi. Conferencia Pronunciada en la Escuela Libre de Derecho en el año de 1987. Tema: "Análisis de las Recientes Reformas Constitucionales en Materia de Gobierno del Distrito Federal", Apunte Inedito, p. 14.

2a. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determine, serán sometidos al referendium y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señala.

3a. (derogada).

4a. Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de la Justicia del Distrito Federal serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días, si la Cámara no resolviera dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación de la Cámara no podrán tomar posesiones los magistrados nombrados por el Presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Diputados no aprobó los nombramientos sucesivos respecto a la misma vacante, El Presidente de la República hará un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos, desde luego, como provisional, y que será sometido a la aprobación de la Cámara en el siguiente periodo ordinario de sesiones. En este periodo de sesiones, dentro de los primeros diez días, la Cámara deberá aprobar o reprobó el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el Magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo. Si la Cámara desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el Magistrado provisional, y el Presidente de la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara en los términos señalados.

En el caso de faltas temporales por más de tres meses de los Magistrados, serán, estos sustituidos mediante nombramientos que el Presidente de la República someterá a la aprobación de la Cámara de Diputados y en los recesos, a la de la Comisión Permanente, observándose en su caso, lo dispuesto en las cláusulas anteriores.

En el caso de las faltas temporales que no excedan de tres meses, la Ley Orgánica determinará la manera de hacer la substitución. Si faltare un Magistrado por defunción, renuncia o incapacitado, el Presidente someterá un nuevo nombramiento a la Cámara de Diputados. Si la Cámara no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente dará su aprobación provisional, mientras se reúne aquélla y da la aprobación definitiva.

Los Jueces de la primera instancia, menores y correccionales, y los que con cualquier otra denominación se creen en el Distrito Federal, deberán tener los requisitos que la ley señale y serán substituidos, en sus faltas temporales, en los términos que la misma ley determine.

La remuneración que los Magistrados y Jueces perciban por sus servicios no podrá ser disminuido durante su encargo.

Los Magistrados y Jueces a que se refiere esta base durarán en su cargo seis años, pudiendo ser reelectos; en todo caso, podrán ser destituidos en los términos del título cuarto de esta Constitución.

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

El 10 de agosto de 1987, se publicó en el Diario Oficial, la reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional, instituyéndose así la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual será analizada

más adelante, señalando por el momento únicamente los antecedentes legislativos correspondientes al Distrito Federal, que han sido determinantes en el proceso de reconstrucción encaminado a la democratización del Distrito Federal.

CAPITULO II

EL DISTRITO FEDERAL Y EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

III. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA FEDERAL

Mucho se ha hablado del origen del Federalismo Mexicano. Algunos sostienen que no fué más que una imitación de las instituciones de los Estados Unidos de Norteamérica, a través de la Carta Constitucional de ese país. Otros, también sostienen que tal sistema tenía profundos antecedentes en México.

En nuestro país, fué el Primer Congreso Constituyente quien votó a favor del federalismo mediante el Decreto del 12 de julio de 1823 (11), y a pesar de que en diferentes momentos históricos se adoptaba el Sistema Centralista, en la actualidad del país se vive un Sistema Federal, con las características siguientes:

El artículo 40 de la Constitución Política Mexicana, establece que México es una República Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, términos con los cuales se puede sintetizar el Sistema Federal, y enfatizando que dicho sistema se desprenden tres tipos de relaciones entre los Estados y la Federación:

a) Relaciones de Coordinación, que tienen lugar en la distribución territorial de las competencias entre la Federación y los Estados, y en la estructuración bicameral del Congreso Federal. En la distribución de

(11).- Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Pax, México, 1963, p. 108.

competencias rige la estipulación General de la Constitución de que las facultades que no están expresamente concedidas por ella a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. Debe agregarse que en este campo de competencia cabe una serie de posibilidades: materias exclusivas de la Federación; materias exclusivas de los Estados miembros; materias concurrentes, es decir, aquellas que pueden ser competencia tanto de la Federación como de los Estados miembros.

b) Relaciones de *Supra* y subordinación, que afirman la supremacía del Poder Federal. Esto se manifiesta en las siguientes hipótesis: facultad del Poder Federal de resolver los conflictos entre los Estados miembros; de resolver los conflictos entre los estados miembros y la Federación; derecho de vigilar sobre los Estados miembros, sobre todo, en relación con la ejecución de Leyes Federales.

c) Relaciones que suponen la participación de los Estados como personalidades autónomas en la formación de la voluntad y del ordenamiento Constitucional Federal. Tal participación adquiere importancia en el Proceso Legislativo Ordinario y Constituyente.

Felipe Tena Ramírez (12) ha expuesto que el federalismo ocupa un sitio intermedio entre el Estado Unitario y la Confederación de los Estados. El Estado Unitario posee una unidad política y constitucional,

(12).- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1984, p.p. 112 y siguientes.

es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la Confederación de los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de tal modo que las decisiones adoptadas por los órganos de la Confederación no obliga directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado confederado, impidiéndoles así la autoridad de soberanía. En la Federación los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, conservando para su propio gobierno las facultades no otorgadas al Gobierno Central.

Es evidente que la distribución de facultades aparece como una de las características del Sistema Federal que se estudia, de estas facultades que se consagran en la Constitución Política, la Doctrina Mexicana le ha clasificado en tres tipos: facultades explícitas, facultades implícitas y facultades coincidentes o concurrentes.

Las facultades explícitas son las que confiere a la Constitución, de manera concreta y determinada en alguna materia, a cualquiera de los Poderes Federales.

Las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse así mismo, o a cualquiera de los otros dos Poderes Federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas, justificándose tan sólo cuando se reúnen los siguientes requisitos:

1.- La existencia de una facultad explícita que por si sola no podría ejercerse. De aquí se concluye que la facultad implícita no es autónoma, debido a que depende de una facultad principal (la explícita) a la que se está subordinada y sin la cual no existiría.

2.- La relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita. Este requisito presupone que la facultad explícita quedaría como letra muerta, si su ejercicio no se actualizara por medio de la facultad implícita.

3.- El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al Poder que de ella necesita. Esto significa que ni el Poder Ejecutivo, ni el Poder Judicial pueden conferirse a si mismos facultades implícitas, ya que tienen que recibirlas del Poder Legislativo, quien también puede otorgárselas a si mismo.

Las facultades concurrentes o coincidentes son una excepción al principio del Sistema Federal en materia de competencia (artículo 124 constitucional), y en virtud de ellas puede darse el caso de que una misma facultad sea empleada simultáneamente por dos jurisdicciones, la federal y la estatal o local.

En el articulado de la Constitución Política, encontramos facultades de las ya definidas, y para efectos de nuestro trabajo citaremos tan sólo algunas de ellas: como facultades explícitas tenemos las fracciones I, X, XII, XXIX-b del artículo 73 constitucional, las

fracciones I y IV del artículo 89 de la ley fundamental; los artículos 104, 105 y 106 de la constitución de la República. La fracción XXX del Artículo 73 constitucional consagra las llamadas facultades implícitas y, finalmente, el artículo 73 fracciones XVI, XVII y XXV, relativas a salubridad, vías de comunicación y educación establecen las facultades coincidentes o concurrentes.

En relación a que la República está compuesta de Estados soberanos, (según lo establece el artículo 40 constitucional), diversos doctrinarios han manifestado que es inadecuado utilizar el concepto soberanos, ya que esto consiste en la autodeterminación plena, nunca dirigida por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad del soberano, sugiriendo substituir soberanos por autónomos, que presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es precisamente la situación que viven los Estados dentro del Sistema Federal Mexicano.

Resumiendo todo lo anterior cabe señalar que el Sistema Federal se basa fundamentalmente en la distribución de atribuciones entre los Estados y la Federación, cuya vinculación recíproca se basa en la adopción unánime de la Constitución Política.

A) EL DISTRITO FEDERAL - SEDE DE LOS PODERES FEDERALES

Como se ha comentado anteriormente, mediante el Decreto del 12 de julio de 1823, México adoptó el Sistema Federal que aparecería

consignado en la Constitución de 1824. Dicha decisión traería como consecuencia, entre mucha más, resolver el lugar donde residirían los Poderes Federales, existiendo la opinión generalizada entre los Constituyentes de 1824 que el Gobierno Federal debería asentarse en lugar exento de la jurisdicción de cualquier Estado de la Unión, con esto se advertía oportunamente la ventaja de conceder a los Poderes Federales un territorio propio, así de esa manera se garantizaba su independencia frente a cualquiera de los Estados miembros. Es de destacar que dentro del sistema jurídico mexicano no existe la problemática a que se enfrentan otras Repúblicas que han adoptado Sistema Federal como en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, que para establecer territorialmente el asiento de los Poderes Federales deben contar con la cesión territorial por parte de los Estados miembros de la Federación, en tanto que en México, la Constitución de 1824, la de 1857, así como la vigente otorgan facultades al Congreso de la Unión para elegir y variar el lugar de residencia de dichos poderes, por lo que los Poderes Federales Mexicanos no tienen que esperar la cesión voluntaria de parte de su territorio quieran hacerle algunos Estados miembros. El 18 de noviembre de 1824 se expidió el Decreto que crea al Distrito Federal, señalado en un círculo con un radio de dos leguas como área suficiente para la residencia material de los Poderes de la Unión, con lo cual se observa claramente que la idea inicial de los constituyentes de 1824 fué la de establecer una superficie indispensable para sede de los Poderes Federales. El Constituyente de 1856 acogió para el Distrito Federal una superficie excesivamente mayor de la que hubiera bastado para residencia del Gobierno Federal, situación no corregida por constituyentes posteriores, afectando

seriamente los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, tal y como estaremos señalando en capítulos posteriores, por el momento señalaremos que los ciudadanos del Distrito Federal no pueden elegir en forma directa a su gobierno, enfatizándose también que el Distrito Federal carece de autonomía, debido esto, al no poder darse por sí mismo una Constitución y en ello se diferencia sustancialmente la situación jurídica entre el Distrito Federal y las demás entidades federativas que componen la Federación.

El artículo 44 constitucional, determina que los Poderes Federales residan en el Distrito Federal, estableciendo la posibilidad de poder ser trasladados a otro lugar.

Y es así, como en el Distrito Federal residen; el Poder Ejecutivo Federal, el Poder Legislativo de la Unión y el Poder Judicial Federal, agregando que el gobierno del Distrito Federal está a cargo del titular del Ejecutivo, que el Poder Legislativo Federal legisla en todo lo relativo al Distrito Federal, pero sin existir una disposición en el mismo sentido en cuanto a que la función judicial en el Distrito Federal la realice el Poder Judicial Federal, ya que el artículo sexto de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece que dicha función estará a cargo de los Tribunales de Justicia del Fuero Común (Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal), existiendo además un Procurador General de Justicia que está a cargo del Ministerio Público del Distrito Federal, impidiéndose toda

ingerencia del Procurador General de la República en la persecución de los delitos locales en el ámbito del Distrito Federal.

11.2. EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

a) EL CONGRESO DE LA UNIÓN COMO LEGISLATURA LOCAL Y FEDERAL.

El Congreso de la Unión es el órgano en el cual se deposita el Poder Legislativo y que se divide en dos Cámaras: la de Diputados, como representantes del pueblo, y la de Senadores, como representantes de las Entidades Federativas. Este sistema de dos Cámaras o Bicamerista nacido en Inglaterra y heredado por los Estados Unidos de Norteamérica, fué adoptado y consagrado en nuestro país, en la Constitución de 1824, que estableció una Cámara de Diputados sobre la base de la representación proporcional al número de habitantes y el Senado, compuesto por dos representantes de cada Estado. La elección de los Diputados, correspondía a los ciudadanos, mientras que a los Senadores correspondía a las Legislaturas estatales.

El artículo 50 de la Constitución vigente consagra: "*El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en el Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores*".

El maestro Burgoa al referirse al Congreso de la Unión dice: "*El Congreso de la Unión es el organismo bicameral en el que se deposita el poder legislativo federal, o sea, la función del imperio del Estado Mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales, e impersonales llamadas "Leyes" en sentido material. La aludida denominación equivalente a los nombres de "Congreso*

General" (que utiliza el artículo 50 de la constitución), "Congreso Federal" o "Congreso de los Estados Unidos Mexicanos", es decir, "Congreso de la Federación". El Congreso de la Unión es un organismo constituido, no una asamblea constituyente, pues su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la ley fundamental que lo instituye, y aunque tiene potestad de reformar y adicionar la Constitución con la colaboración de la legislatura de los Estados (artículo 135), esta aplicación no implica el ejercicio del poder constituyente propiamente dicho, puesto que, no le compete ni sustituir los principios jurídicos, sociales, económicos o políticos cardinales en que descansa el ordenamiento supremo, lo que no extrañaría reformarlo o adicionarlo, sino variarlo substancialmente o esencialmente, fenómeno que solo incumbe al pueblo"

. (13)

Es importante establecer la operatividad del Congreso como Legislatura Local y Federal que se desprende del principio establecido en el artículo 124 Constitucional.

En cuanto a la competencia Federal del Congreso, esta se traduce a la expedición de aquéllas leyes que se refieran a las materias que expresamente señala la constitución, Esta competencia se contiene primordialmente, aunque no exclusivamente, en el artículo 73 Constitucional.

Operando como Legislatura Local, es decir, como legislatura del Distrito Federal, el Congreso de la Unión tendrá facultad para legislar en todo lo relativo a esta entidad, conforme lo señala el artículo 73

(13).- Burgoa, Ignacio. op. cit., p. 616.

fracción VI. Sin embargo, esta competencia aunque debe sujetarse a las bases que señalan en el artículo indicado, podrá dictar Leyes de acuerdo con el principio contenido en el artículo 124, en cualquier materia distinta de las que según el mismo ordenamiento configuran su ámbito de competencia federal.

El maestro Burgoa al hablar de las facultades del Congreso de la Unión y su competencia legislativa nos explica: "*Esta competencia puede ser abierta o enunciativa cuando dicho organismo actúa como legislatura del D.F., y cerrada o limitada en el caso de que funja como legislatura federal nacional, esto es, para toda la República. Este último tipo de competencia legislativa se deriva puntual y estrechamente del principio consagrado en el artículo 124 constitucional clásico en los regímenes federales, y que establece el sistema de facultades expresas para las autoridades federales y reservadas para los Estados. Conforme a él, el Congreso de la Unión, a título de cuerpo legislativo federal, sólo puede expedir leyes en las materias que expresamente señala la Constitución, y como legislatura del D.F., en todas aquellas que, por exclusión, no están previstas constitucionalmente por modo explícito, de estas ideas se colige que el Congreso de la Unión, aunque orgánicamente es idéntico en la acepción aristotélica del concepto de identidad, funcionalmente desempeña dos especies de actividades legislativas en lo que respecta al imperium especial o territorial de las leyes que elabora, a saber, la que concierne al ámbito nacional y la que atañe a la esfera de la citada entidad federativa. De él emanan, las leyes federales y las leyes locales de la misma entidad, dentro de cuyo territorio, por ende rigen los dos tipos de normas jurídicas en las materias de regulación correspondiente y que no sólo son esencialmente distintas, sino excluyentes*". (14)

(14).- Burgoa, Ignacio. op. cit., p. p. 617 y 618

La explicación y la diferenciación que el maestro Burgoa hace le consideramos importante, dejando claras las facultades del Congreso tanto en el ámbito local como federal.

II.3. LA CAMARA DE DIPUTADOS

1) LA REPRESENTACION POLITICA EN GENERAL

Tradicionalmente en los regímenes democráticos y, en todos los países que han adoptado esta forma de gobierno, se considera a la Cámara de Diputados, también denominada de representantes, Cámara baja o Parlamento, como un organismo que ostenta la representación popular en el desempeño de las diferentes funciones públicas que constitucionalmente se le encomiendan y, en especial, la legislativa como hemos visto.

De la representación política. Esta es una figura de todos los sistemas democráticos, como ya lo hemos visto al referirnos a la democracia como forma de gobierno. Sin esta representación, sería imposible que este régimen se diera ya que, proviniendo el poder del Estado del pueblo, este lo ejerce a través de aquellas personas cuya investidura procede de la elección misma que el pueblo realiza, es decir, de una elección popular.

La representación política se traduce entonces, a la que los ciudadanos elijan libre y auténticamente a quienes han de representarlos, por lo tanto, la representación política debe ser efectiva

en la realidad, en cuanto a que los representantes populares deriven su nombramiento o elección de la voluntad mayoritaria de la ciudadanía.

II REPRESENTACION MAYORITARIA Y PROPORCIONAL

La integración de la Cámara de diputados, obedece a dos tipos de representación: La mayoritaria relativa y la proporcional.

La primera se funda en que el candidato una vez que reúne los requisitos que la misma Constitución establece, se convierte en Diputado cuando, además, ha obtenido la simple mayoría de votos emitidos en un determinado distrito por los ciudadanos que hubieran votado en las elecciones respectivas.

En la segunda, no sólo tendrán acceso a la Cámara de Diputados los candidatos que hayan logrado obtener la votación mayoritaria, sino también, los que hayan alcanzado cierto número de votos provenientes de las minorías de electores en el acto correspondiente.

Al respecto el Código Federal Electoral establece lo siguiente:

Artículo 3º: "El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 200 diputados que serán electos según el principio de

representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales".

Por otra parte, el Capítulo II del título III de nuestra Carta Fundamental referente al poder legislativo establece en su sección I, la elección e instalación del Congreso y señala:

Artículo 51: " La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente".

Artículo 52: " La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listados regionales, votados en circunscripciones plurinominales".

En México se ha implantado el sistema de la división territorial en distritos, ya sean estos uninominales o plurinominales, para efectos del proceso electoral de diputados.

La votación mayoritaria relativa, se aplicará a los distritos uninominales que actualmente son 300; mientras que la representación proporcional a la que hace referencia el precepto citado, únicamente será aplicado a los distritos o circunscripciones plurinominales.

Es necesario aclarar además, que la Constitución consagra el derecho de los ciudadanos al voto directo, esto se traduce a que, cada ciudadano podrá emitir su voto sin que exista intermediario alguno entre él, como votante y aquél en cuyo favor se otorgue el voto; en este sentido se establece una garantía democrática, tanto para los electores, como para los candidatos, y es el que el sufragio será secreto, ya que cada ciudadano, una vez que muestra su credencial para votar ante el presidente de la casilla electoral y los representantes de los partidos políticos, el elector recibe las boletas correspondientes en las cuales podrá votar libremente sin ninguna presión, sin ser molestado, vigilado o dirigido, quedando su voto en secreto al depositarlo en las urnas correspondientes.

El artículo 53 por su parte señala: "La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir a la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones".

Este artículo se refiere igualmente, a la demarcación territorial que se hace en distritos uninominales y plurinominales y establece cuál podrá ser la representación de los candidatos en unos y otros.

El artículo 54 establece todo lo relativo a la representación proporcional y dispone lo siguiente: *"La elección de los 200 diputados según el principio de la representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las bases siguientes y a lo que en lo particular disponga la ley:*

I. Para obtener el registro de sus listados regionales, el partido político nacional que lo solicite, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales;

II. Tendrá derecho a que les sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido que: A) no haya obtenido sesenta o más constancias de mayoría y B) que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales;

III. Al partido que cumpla con los supuestos señalados en la fracción I y II de este artículo, le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial correspondiente. La ley determinará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán en dicha asignación; en todo caso, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes y;

IV. En el caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de listas regionales obtengan en su conjunto noventa o más constancias de mayoría, sólo serán objeto de reparto el 50% de los curules que deben asignarse por el principio de representación proporcional".

II.3. LA CÁMARA DE SENADORES

a) COMPOSICIÓN DEL SENADO

El Senado, como la Cámara de Diputados, tiene un origen de elección popular; representan en este caso, a los Estados de la Federación y al Distrito Federal, como entidad federativa, siendo la población de estas entidades la que por mayoría elige a sus miembros con independencia de su densidad demográfica, por lo que su formación y elección concurren paritariamente.

Así el artículo 56 Constitucional dispone:

"La Cámara de senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años. La Legislatura de cada Estado y la Comisión Permanente del congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos".

b) FORMAS DE ELECCIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA QUE DESEMPEÑAN

La forma de elección de los Senadores no es tan complicada como la de los Diputados, ya se señaló que esta forma de elección es directa y que, por cada entidad federativa al igual que para el D.F., existirá la representación de dos Senadores eligiéndose por cada Senador propietario un suplente, que durarán en su cargo seis años la mitad y la otra mitad se renovará cada tres años.

La institución de la suplencia tiene como finalidad el que en un momento dado el Congreso no quede sin representantes, por lo que a los Diputados o Senadores suplentes, se les encomiendan las mismas facultades que a los propietarios, quedando éstas pendientes, hasta el momento de la substitución.

En cuanto a la representación política que desempeñan, ésta se traduce, a la representación de todos los Estados que conforman al país. Sin el Senado, estas entidades no estarían en situación de igualdad en cuanto a las funciones diversas del Organismo Legislativo Nacional, como se ha mencionado.

Es por ello que atendiendo a la naturaleza representativa que este órgano desempeña, no pueden existir los Senadores de representación **proporcional**, mucho menos han llegado a proponer como una posible solución a la democratización, pero entre otras causas, esto no es del todo acertado ya que la elección de éstos no tiene como medida la densidad demográfica o territorial para la representación, sino el número de Entidades federativas a las que representan, y en ningún momento podrá haber menos de dos senadores por cada Estado y el

Distrito Federal, independientemente de que este cuente con una población muy pequeña o muy grande. En el senado no puede darse ninguna representación que no sea la de los Estados y el Distrito Federal, ya que, de otra manera, se desvirtuaría su finalidad como cámara equilibradora, es decir, si dicho órgano se llegará a integrar con personas que no representaran a las entidades, sino a grupos o partidos políticos, como en el caso de los diputados, se perdería la representación de cada Estado, aunado además. Otro problema que sería la lucha que surgiría entre los Estados de mayor demarcación demográfica o territorial, (Ejemplo, un caso entre Chihuahua y Tlaxcala), contra los de demarcaciones territoriales pequeñas; los primeros tratarían lógicamente de atribuirse una representación mayor, quedando los segundos sin igualdad de posibilidades para su representación.

Es por ello que el sistema bicameral al establecer la igualdad de los Estados en el Senado y la representación relativa y proporcional para los Diputados, permite el equilibrio entre la representación total de las entidades Federativas de la Nación.

1.5. FORMAS DE ELECCION Y REPRESENTACION EN EL DISTRITO FEDERAL DESDE SU ORIGEN.

El Distrito Federal durante el siglo pasado tuvo una situación indefinida debido a las constantes luchas que pugnaron los regimenes centralistas o federales. De esta manera, *"...al triunfo del centralismo, el Distrito Federal desapareció y su territorio fué incorporado al Departamento de México, con base a lo dispuesto en el artículo 3º de la sexta ley de las Bases y Leyes Constitucionales expedidas el 29 de noviembre de 1836. La república quedó dividida*

en departamentos, estos en distritos y estos a su vez, en partidos, subsistiendo los ayuntamientos. La agregación de la ciudad de México al Departamento de su mismo nombre se formalizó en febrero de 1837. Las bases orgánicas del 12 de junio de 1843, obra de la Junta Nacional Legislativa, dejaron subsistentes el departamento y el Distrito de México, éste dividido en los partidos de la Ciudad de México, rigiera de nuevo la Constitución de 1824 y se restituyeron los estados en lugar de los Departamentos. Estos hechos fueron ratificados por el Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847, cuyo artículo 6º prevenía que mientras la Ciudad de México fuera Distrito Federal, tendría voto en la elección de presidente y nombraría senadores". (15)

La situación del Distrito Federal entró en un gran debate con motivo del Proyecto Constitucional elaborado por la comisión respectiva designada por el Congreso Constituyente de 1856 - 1857, en donde se llegó a proponer que los Poderes Federales radicasen en Querétaro o Aguascalientes, con lo cual el Distrito Federal pasaría a constituir el Estado del Valle de México y así los supremos poderes emigrarían de la Ciudad de México.

"En el Constituyente del 56, la doble cuestión del Distrito Federal, o sea el lugar de residencia de los Supremos Poderes y los derechos políticos de los habitantes de la ciudad de México fué largamente debatida, sufriendo muy variadas transformaciones y cambiándole a la metrópoli el honor de constar, entre los defensores de su autonomía a Arriaga, Mata, Zarco, don Guillermo Prieto, Olvera, Don Ignacio Ramírez y en rigor, a la mayor parte del Congreso, que aprobó la

(15).- Enciclopedia de México, dirigido por José Rogelio Álvarez, tomo IV, edición especial, SEP,

erección del Estado del Valle de lo que era el Distrito Federal y le reconoció a éste, mientras la erección no se efectuaba, el derecho de elegir popularmente a sus autoridades políticas, municipales y judiciales". (16)

El resultado de las discusiones del Constituyente se vio plasmado en algunos preceptos de la Constitución de 1857.

Conviene precisar que la fracción VI del artículo 72 de la Constitución de 1857 señalaba también como facultad del Congreso, el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo como base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales. Esta disposición concedió autonomía política al Distrito Federal ya que la ciudadanía tenía el derecho de elegir a sus autoridades. Más sin embargo, en octubre de 1901 fué reformada la fracción VI del artículo constitucional aludida en donde la organización interna del Distrito Federal quedó absolutamente sometida al Congreso de la Unión, convirtiéndose éste en su legislatura local.

El 26 de marzo de 1903 se expidió la Ley de Organización y Municipal del Distrito Federal, en virtud de la cual el Distrito Federal se regía por las leyes que expidiera el Congreso de Unión, y en el orden político, administrativo y municipal, dependía del Presidente de la República; quedó dividido en 13 municipalidades, al frente de las cuales había un prefecto político nombrado por el Ejecutivo Federal.

(16).- Herrera y Lasso, Manuel. *Estudios Constitucionales*, 1a. edición, Jus, México, 1983, p.

El 13 de abril de 1917, Venustiano Carranza expidió la Ley de Organización del Distrito Federal. En dicho ordenamiento, "...el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un gobernador que dependía directamente del Presidente de la República, quien lo podía nombrar y remover libremente. Dicho ordenamiento dividía al Distrito Federal en municipios, cuyo gobierno correspondía a un ayuntamiento compuesto de miembros designados por elección popular directa, renovándose por mitad cada año. El ayuntamiento de la ciudad de México se formaba de veinticinco concejales y el de las demás municipalidades de quince cada uno. En éstas la primera autoridad política local era el presidente municipal, a quien incumbía la obligación de hacer cumplir las leyes, decretos y bandos dentro de su circunscripción territorial". (17)

El 28 de agosto de 1928, a iniciativa del Presidente Alvaro Obregón, se reformó el artículo 73 constitucional en su fracción VI, dando nuevas bases de organización para el Distrito Federal, suprimiendo el Municipio y encargando su gobierno al Presidente de la República, quién lo ejercería por conducto del órgano que determine la ley respectiva.

El 31 de diciembre de 1928 se expidió la Ley Orgánica del Distrito Federal, por medio de la cual se creó propiamente el Departamento del Distrito Federal, la cual estaría encabezado por un jefe, quien desempeñaría las funciones gubernativas auxiliándose de un Consejo Consultivo. Este funcionario será nombrado y removido libremente por el Presidente de República, como subordinados del Jefe del

(17)- Burgoa, Ignacio. op. cit., p. 827.

Departamento del Distrito Federal, la ley señalaba a los delegados y subdelegados, quienes tenían a su cargo la administración de los servicios públicos en las delegaciones y subdelegaciones respectivas en que se dividió el Distrito Federal

El 31 de diciembre de 1941 se expide la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal, la que trajo como consecuencia algunas reformas en la división territorial y administrativa del Distrito Federal. Esta ley fué reemplazada por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, cuya publicación se dió en el diario oficial de la federación el 29 de diciembre de 1970. Finalmente en el mismo órgano informativo antes mencionado, con fecha 29 de diciembre de 1978, se publicó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal la cual sufre algunas reformas que fueron realizadas en 1983 y 1984, por el entonces Presidente, Lic Miguel de la Madrid Hurtado, la más recientes reformas fueron elaboradas por el actual Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, quien puso a consideración a la Asamblea de Representantes la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que fueron publicadas el 31 de diciembre de 1994, por la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal. Y cuyas disposiciones se analizaran más adelante.

Dentro del Estado Mexicano, el Distrito Federal tiene una organización política muy peculiar ya que difiere en aspectos fundamentales de los Estados-Miembros de la Federación, esto es que, el Distrito Federal carece de autodeterminación y esto le distingue fundamentalmente de los Estados que forman parte de la Federación.

Ha sido muy criticado el hecho de que los ciudadanos del Distrito Federal no intervengan en la organización política de su entidad, aunque sus habitantes poseen la facultad de voto en la elección de presidente de la república, diputados y senadores que le van a representar a nivel federal, los habitantes se encuentran privados del derecho político en cuanto al régimen interior.

II.6 LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES

a) ORIGEN Y MOTIVOS DE SU CREACION.

Uno de los problemas fundamentales referido al Distrito Federal ha sido el de la necesidad de democratizar su gobierno, debido esto a que se ha considerado que los ciudadanos del Distrito Federal carecen de derechos políticos que limitan su participación en las decisiones de su gobierno, colocándose en una situación antidemocrática sobre todo si se compara con los derechos que gozan los demás habitantes del país.

Desde la reforma que en 1928 se hizo a la fracción VI del artículo 73 constitucional se cambió la estructura del gobierno del Distrito Federal en perjuicio de los derechos políticos de la ciudadanía del Distrito Federal. Esto es así en virtud de que dicha reforma suprimió el régimen de municipalidad dentro del Distrito Federal, sustituyéndolo por la unidad gubernativa denominada Departamento del Distrito Federal, la cual estaría subordinada directamente al Presidente de la República.

Durante varios años ha imperado el descontento de los ciudadanos del Distrito Federal toda vez que su participación política es muy limitada lo cual produce una indiferencia hacia las acciones de su gobierno, alejándose del cumplimiento de sus obligaciones políticas y dando lugar a una pérdida de confianza en sus autoridades.

Ante esa situación algunos juristas se preocuparon por reestructurar al Gobierno del Distrito Federal, especialmente debe destacarse la Novena Asamblea General Ordinaria de la Federación Nacional de Colegios de Abogados, celebrada en Acapulco en abril de 1982, en la cual Ignacio Burgoa presentó el Proyecto de Reestructuración Constitucional del Distrito Federal, cuyo objetivo principal era proponer algunas reformas a diferentes preceptos de nuestra Constitución entre ellos el artículo 73 en su fracción VI y el artículo 115, con el fin de modificar el gobierno del Distrito Federal.

Dentro de las conclusiones finales de dicho proyecto se proponía lo siguiente: *" La reestructuración Constitucional del Distrito Federal debe comprender a los órganos en que se depositan las funciones legislativa, administrativa o ejecutiva y judicial o jurisdiccional. Así, dicha entidad debe tener un Congreso propio integrado por diputados elegibles por sus ciudadanos en forma directa bajo los sistemas de elección, de mayoría relativa y de representación proporcional, con el objetivo de que funcione como asamblea pluripartidista y pluri-ideológica. El gobierno del Distrito Federal debe dejar de ser el Presidente de la República, es decir, dicha entidad debe contar con un gobernador propio elegible en votación directa por su población ciudadana. consideramos, sobre este punto, que no surgiría ninguna interferencia entre el Ejecutivo Federal y el Gobernador del Distrito Federal por que a las*

atribuciones y facultades de uno y otro concierne, ya que, por aplicación del artículo 124 constitucional la esfera competencial entre ambos quedaría perfectamente demarcada. Por último, en lo tocante al Poder Judicial, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal estaría compuesto por magistrados designables en los términos que brevemente hemos bosquejado". (18)

El objetivo principal plasmado en el proyecto aludido se orientaba a dar una mayor participación a los ciudadanos del Distrito Federal en su gobierno interno, lo que se lograría con el derecho de tener un Congreso propio y un Jefe de Gobierno como se ha manejado en fechas recientes, que sean elegidos directamente por la ciudadanía, alcanzándose así una democracia en esta Entidad Federativa necesaria para fortalecer el Sistema Federal Mexicano.

Por su parte Francisco Berlin Valenzuela comentado el proyecto referido y cuestionando las necesidades de reestructurar el gobierno del Distrito Federal, afirma que esto es imprescindible "...pues no se puede soslayar que el poder concentrado que ha venido ejerciendo las autoridades del Departamento ha generado un sentimiento de frustración en sus habitantes y una ausencia de interés por las escasas oportunidades de intervención que el pueblo tiene en las decisiones de sus gobernantes. Es urgente entonces, encontrar los mecanismos que permitan diluir ese poder concentrado para que entre los que mandan y los gobernados exista una mayor identidad que haga que estos últimos tengan una más amplia participación que es precisamente lo que esta demandando la ciudadanía". (19)

(18).- Burgoa, Ignacio. op. cit., p. 942.

(19).- Berlin Valenzuela, Francisco. *Teoría y Praxis Política Electoral*, 1a. edición, Porrúa, México, 1983, p.p. 206 y 207.

Se planteaba en dicha Asamblea de Colegios de Abogados la necesidad y urgencia de democratizar al gobierno del Distrito Federal proponiéndose algunas soluciones mediante el proyecto al cual se ha hecho referencia, mismo que si bien tuvo la aprobación de esa asamblea no pasó a ser considerado para reforma los preceptos constitucionales que se pretendían en el sentido que se deseaba. Sin embargo, considerando que ese proyecto llegó a influir y motivar algunos cambios dentro del gobierno del Distrito Federal, ya que precisamente en esas fechas se estaba llevando a cabo la campaña del entonces candidato a la presidencia Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, quien resaltó la necesidad de la participación ciudadana del Distrito Federal en su gobierno. Además fué una demanda de carácter popular que recogió durante su campaña presidencial que le llevaron a la determinación de considerar este problema como asunto prioritario del compromiso que asumió con la Nación al ser nombrado Presidente de la República. En cumplimiento al compromiso externado, a partir del año de 1982 se vino ejerciendo por el Gobierno de la República la consulta popular con el propósito de obtener de la ciudadanía sus demandas expresadas libremente así como la propuesta de algunas soluciones, en este caso referidas a la reestructuración del Distrito Federal para dar mayor participación de la ciudadanía en su gobierno.

Ante esta situación la respuesta fué a favor del fortalecimiento de la democracia, con el surgimiento de dos criterios: el primero, orientado a mantener al Distrito Federal con su status político y jurídico actual, es decir, conservando su carácter de asiento de los Poderes Federales. Segundo: el que procuraba la creación de un Estado libre y autónomo en

el territorio del Distrito Federal, para lograr la elección directa del gobernador, de los diputados a la correspondiente legislatura local y de los presidentes municipales, así como los representantes de los ayuntamientos.

En virtud de que las posiciones anteriores surgidas en la consulta popular sobre la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal eran imposibles de conciliar, el Ejecutivo tuvo que considerar al respecto a lo que estimó más acertado en esta materia, sin perder de vista el objetivo primordial de fortalecer la democracia en el Distrito Federal.

En la exposición de motivos de la iniciativa del decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política, entre ellos el Artículo 73, fracción VI, relativo al gobierno del Distrito Federal, contiene diversos argumentos de carácter históricos, políticos, económicos y sociales que justifican la necesidad de que el Distrito Federal conserve su status como sede de los Poderes Federales.

Como propuesta para el fortalecimiento de la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal y enriquecimiento de la democracia, se estableció una Asamblea Legislativa para el Distrito Federal, acerca de la cual se constituye el singular instrumento de participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, pues las funciones de los representantes que la integran y las facultades del pleno, permitirían atender los problemas que más afectan y sienten los

habitantes del Distrito Federal. El congreso de la Unión será quien siga representando los intereses de los habitantes del Distrito Federal.

CAPITULO III

EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y SU DEMOCRATIZACION

III.1 EL DISTRITO FEDERAL

a) CONSIDERACIONES PREVIAS

Dentro de todo Estado Federal, existe una circunscripción territorial que sirve de asiento a los órganos o Poderes Federales como más comúnmente suelen denominarse a las autoridades en que se depositan las funciones: Ejecutiva, Legislativa y Judicial de la Federación.

Esa circunscripción es conocida, entre nosotros, como el Distrito Federal, también denominada Ciudad de México, cuyo origen equivale al Distrito de Columbia de los Estados Unidos de Norteamérica, según veremos más adelante.

III.1.1. ORIGEN DEL DISTRITO FEDERAL

a) ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Nos abocaremos a hacer un análisis del origen de la Ciudad de México, sin hacer ninguna referencia a aspectos histórico-jurídicos, sino más bien a cuestiones de carácter histórico propiamente dicho, comentando brevemente de nuestra ciudad, desde sus orígenes hasta épocas recientes y el cómo se fué transformando hasta llegar a convertirse en el asiento de los Poderes Federales.

La importancia de la Ciudad de México, que alcanza en la densidad de su población de 20 millones de habitantes, o dada su extensión territorial, la coloca entre una de los diez primeros lugares en

todo el mundo. Esta característica da un lugar primordial a la situación jurídica y política a la Ciudad de México y es por ello el excepcional interés para su estudio, desde muy diversos puntos.

La Ciudad de México se encuentra, geográficamente en una meseta elevada a más de 2,200 metros de altitud, es un valle casi plano, de enorme amplitud, y circundado en tres cuartas partes por elevadísimas serranías y, en vivo contraste con su latitud tropical.

La presencia del hombre en este Valle, se remonta seguramente a más de una decena de milenios atrás, habiéndose posteriormente asentado en él, pueblos de culturas antiguas como la Teotihuacana y la Tolteca, de cuyas formas de vida nos hablan aún restos de notables edificaciones que en diversas partes se encuentran, más no es, sino hasta el siglo X de nuestra era que llegan las tribus Nahuas y hasta los siglos XII y XIII y principios del XIV, que advienen los Mexicas y fundan la Gran Tenochtitlan, en un islote cuya porción corresponde a lo que hoy es la zona del Zócalo de la Ciudad de México.

La palabra Tenochtitlan, procede de las voces: " *te-nochti-tlan*, el primero de sus elementos quiere decir, *tuna*, el segundo significa, *nopal* y, el tercero, denota lugar de, por lo que la palabra completa significa: " lugar en donde hay o abundan las tunas del nopal" . (20)

(20).- Historia de México, Salvat, Tomos 4 y 5, México, 1978, p.p. 771 a 774.

La etimología de la palabra México, procede de mexitli, por otro nombre, Huitzilopochtli, que fué la deidad principal de los aztecas.

Los Mexicas logran asentarse en este lugar, pero carentes de agua y alimentos suficientes en el islote, pronto se adueñan de todos los bordes de la laguna sometiendo a todos los pueblos en ellos establecidos y aún, extendiéndose sus dominios a lejanos territorios fuera del Valle.

Así, la Ciudad de México-Tenochtitlan, crece en extensión con terrenos ganados a la laguna, levantándose en ella grandes edificaciones hasta convertirla en la gran ciudad que encontraron asombrados los españoles del siglo XVI.

Dos mundos radicalmente diferentes toman entonces contacto, choque violento que se produce en nuestra historia, prevaleciendo, finalmente, la cultura invasora y, en un intento de cambio total, arrasan con la ciudad existente e inician sobre sus ruinas la edificación de una nueva; nuevo idioma, nueva religión, nuevo orden jurídico y social, en resumen, tres siglos de dominación que dan forma y hacen de ella, la primera ciudad del Continente, de ahí el profundo interés que suscita el conocimiento y estudio de esta nueva cultura. Esta ciudad, se convierte en el centro difusor del cristianismo en América, es sede de las primeras casas de cultura europea, lugar de fundación de la primera imprenta, vivero para la importación de especies animales y vegetales aquí desconocidas y, para la exportación de las especies animales y vegetales desconocidas en el Viejo Continente.

La dominación española finaliza en el siglo XIX, y la Ciudad de México, paso a ser el centro de la nueva nación Mexicana y como tal, testigo y escenario principal del proceso de su evolución muchas veces violento.

Durante más de un siglo, la ciudad no se extendió de manera importante, aunque si se transforma paulatinamente, sujeta a cambios políticos e influencias externas que dejaron huella en su historia.

No es sino a partir del primer cuarto de este siglo, que se inicia el explosivo desarrollo de Nuestra Ciudad. La Ciudad de México tal como la podemos observar en estos tiempos, presenta aspectos diferentes, algunos de ellos son supervivencias de las diversas etapas históricas por las que ha atravesado y, por otro lado, encontramos una ciudad moderna que se puede comparar con cualquiera otra de las grandes ciudades que existen en el mundo actual.

ANTECEDENTES POLITICOS

Como lo hemos venido manifestando, la forma Federativa de nuestro país, se desarrolló en un proceso inverso al de su lugar de origen. Por ello, aunque el Distrito de Columbia fué el modelo sobre el cual se basaron nuestros Constituyentes para la creación de nuestro Distrito Federal, su evolución necesariamente tomó rumbos distintos.

El Distrito de Columbia, se creó por decisión y al unirse los Estados libres y soberanos, de lo que fueron las 13 colonias Inglesas, cediendo al

Distrito de Columbia, ciertas y determinadas facultades que antes del pacto federativo les correspondían como potestades inherentes a su respectiva soberanía, reservándose todas aquellas que no le hubiesen transmitido. En este sentido, en la Constitución Norteamericana, se señaló, entre las facultades del Congreso Federal la de: *" Legislar exclusivamente en todas las materias concernientes al distrito, que por cesión de uno o varios Estados y aceptación del Congreso, haya sido elegido para la residencia del gobierno federal, distrito cuya área no podrá exceder de diez millas cuadradas "*. (21)

Este decreto en su forma original, comprendió una gran extensión (100 millas cuadradas), que fueron cedidas por los Estados de Virginia y Maryland, convirtiéndose en el asiento del Gobierno Federal Norteamericano.

Por otra parte, la adopción de nuestra entidad como asiento de los Poderes Federales, operó en sentido inverso al existir previamente el Estado Unitario, es decir, la federación misma, y al organizarse política y jurídicamente, otorga y reconoce en favor de las entidades que la constituyen, una autonomía, (más no soberanía como ya lo hemos explicado), para manejar sus asuntos internos e incluso para estructurarse internamente, respetando las reglas, bases y principios que en el ordenamiento federal se les impusiera. Por tanto, como lo hemos manifestado, las entidades federativas no preexistieron como Estados

(21).- Hamilton, Madison y Jay. El Federalismo, 2a reimpresión, F.C.E., México, 1974, p.p. 52 a 56.

libres y soberanos, sino en la creación de entidades autónomas a las que se les atribuyeron ciertas facultades pero que derivaron del mismo ordenamiento fundamental.

III.1.2 ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL

Como referencia histórica debemos recordar, que la creación del Distrito Federal, tuvo su origen en la Constitución de 1824, cuyo artículo 50 en su fracción XXVIII, consignaba como facultad del Congreso General la de: " *Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado*".

(22)

Se planteó la disyuntiva, que si el asiento de los Poderes Federales debería ser la Ciudad de Querétaro o la de México, inclinándose la Comisión primeramente por la Ciudad de Querétaro, pero la intervención de Fray Servando Teresa de Mier, fundamentando las razones por las cuales la Ciudad de México debería de ser la sede de los Poderes Federales, fué definitivamente determinante para que el Congreso decidiera a favor de la Ciudad de México y, mediante el decreto del 18 de noviembre de 1824, otorgará a la Ciudad de México la residencia de los Poderes Federales, siendo su distrito el comprendido en un círculo cuyo centro sería la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos Leguas.

(22).- Los Derechos del Pueblo Mexicano. 2a. edición, Porrúa, México, 1978, Tomo VI, p.p. 659 a 698

Posteriormente, por Decreto del 11 de abril de 1826, se concede al Distrito Federal, el derecho de acreditar la elección de diputados para su representación dentro de la Cámara respectiva.

Una vez establecido el régimen Federal en los dos documentos Constitucionales citados, la Ciudad de México, quedó comprendida dentro del territorio del Estado de México, cuyos diputados se opusieron a que la Capital de la República fuese la sede de los Poderes Federales, ya que se afectaban sus límites territoriales, sin embargo, el núcleo de dicho Distrito cedió ante la mayoría parlamentaria, expidiéndose el Decreto aludido.

Sin embargo, al sustituirse el régimen Federal por el Central 1836, Las Siete Leyes Constitucionales, incorporan al Distrito Federal, al Departamento de México, por lo que la residencia de los Poderes Federales dejó de denominarse Distrito Federal, para asumir el nombre de Departamento de México; en este período, la República Mexicana fué dividida en departamentos, distritos y partidos.

Al establecerse en el año de 1846, la Constitución de 1824, el Distrito Federal reaparece con sus características originales. El Acta Constitutiva y de Reformas del 22 de mayo de 1847, estableció en su artículo 6º que: *"Mientras la Ciudad de México sea Distrito Federal, tendrá voto en elecciones de Presidente y nombrará dos senadores"*.

En 1854 bajo la dictadura de Santa Anna, los Estados cambian nuevamente su denominación por la de Departamentos y el Distrito Federal, se convierte en Distrito de México.

Posteriormente, en el Congreso Constituyente de 1857, se propuso que el Distrito Federal, es decir, la sede de los Poderes Federales, se cambiara al Estado de Aguascalientes, siendo esto rechazado; se dejó sin embargo, la facultad a los Congresos Constitucionales de poder cambiar la residencia de los Poderes Federales.

Este Congreso (1857), en su artículo 46 estableció: *"El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar"*. La incumbencia del Congreso de la Unión era el decretar este traslado; por tanto, el Estado del Valle de México, se formaría del territorio que en ese momento comprendía el Distrito Federal, pero dicha erección, sólo tendría efectos cuando los Poderes Federales se trasladaran a otro lugar, por lo que mientras no se cambiara la residencia de dichos poderes, la Ciudad de México representaría al Distrito Federal cuyo órgano legislativo, fué el propio Congreso, según se determinó en el mismo artículo 72 fracción VI, del Proyecto que expresaba: *"Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales"*. Esta facultad de elección popular de las autoridades que regiría a los ciudadanos del Distrito Federal, se hizo independientemente de la ubicación territorial que se señalara como residencia de los Poderes

Federales, por tanto, no se extinguiría aunque el Congreso decidiera otorgar la residencia de éstos en otro lugar que no fuera la Ciudad de México.

La facultad a la que nos hemos referido es muy importante ya que, otorgó al Distrito Federal, una categoría política, al establecer que la ciudadanía tenía derecho a elegir, como ya lo apuntamos, a sus autoridades políticas, municipales y judiciales, así como a los diputados del Congreso que los representarían, además, este derecho se hizo extensivo en el año de 1874 al conceder a esta entidad, la elección de dos miembros para el Senado de la República. Hubiera sido de gran importancia si esta facultad que se estableció en el citado artículo hubiese permanecido sin reformas y hubiese sido tomada por el Congreso Constituyente de 1916-1917, ya que los ciudadanos del Distrito Federal, tendríamos una mayor participación política al poder elegir no sólo al Presidente de la República y Diputados que nos corresponden, sino a la personalidad real y efectiva que nos gobierna como Distrito Federal, refiriéndonos a lo que actualmente es el Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien es nombrado no por los ciudadanos del Distrito Federal, sino por el propio Presidente de la República, al delegar éste en aquel las facultades y atribuciones correspondientes para el gobierno de nuestra entidad.

Aunque el Jefe del Departamento, no tiene un papel de Gobernador del Distrito Federal, propiamente dicho y desde el punto de vista político y constitucional, analizaremos en su momento esta característica tan peculiar de nuestra organización y la conveniencia no

sólo de que pudiese darse una participación popular para la elección de quien realmente ejerce el gobierno del Distrito Federal, sino también de la delegación que se hace con respecto a dicha facultad. Sin embargo, desde el punto de vista de nuestra trayectoria histórica constitucional, esto tiene un antecedente muy importante, ya que en el año de 1901 la fracción VI del artículo 72 fué modificada y la organización interna del Distrito Federal, quedó absolutamente sometida al Congreso de la Unión, ya que este órgano se convirtió en su legislatura, como lo hemos manifestado, pero sin que su actuación como tal se hubiese subordinado a ninguna base establecida en la Ley Fundamental, ya que el derecho que incumbía a sus ciudadanos para elegir popularmente a sus autoridades fué suprimido por dicha reforma, y con esta supresión el gobierno del Distrito Federal, quedó casi totalmente sujeto al Gobierno Federal. Esto vino a reafirmarse con la Ley Orgánica del Distrito Federal, que fué expedida en 1903, por lo que dicha entidad fué dividida en trece municipalidades, al frente de las cuales se colocó a un Prefecto Político, (lo que hoy es el Jefe del Departamento), nombrado por el Presidente de la República, dependiendo éste del Presidente de la República, quien por conducto de la Secretaría de Gobernación ejercía las funciones administrativas de dicha entidad, siendo este Prefecto un funcionario inferior jerárquico del Presidente. A esto hay que agregar que durante el régimen Porfirista, existió la tendencia de eliminar el régimen Municipal, por lo que el Distrito Federal, que ya para entonces era una de las entidades más pobladas del país, en lo que a proporción territorial se refería, se convirtiera en una dependencia más del Presidente de la República sumamente poderosa.

Años más tarde, (1916), Venustiano Carranza, propuso al Congreso Constituyente de Querétaro, la restauración del régimen Municipal, para la reestructuración política y jurídica del Distrito Federal, considerando a esta entidad como parte integrante de la Federación, según el artículo 43 del Proyecto, incluso pretendió anexar a esta entidad algunos otros distritos, a costa del territorio del Estado de México.

La división en municipalidades del Distrito Federal, sería gobernada por ayuntamientos de elección popular y, como máxima autoridad administrativa, trató de establecer a un gobernador con las mismas características de los gobernadores de los demás Estados, pero que dependiera directamente del Presidente de la República, (cosa que resulta imposible), a quien incumbiría la designación y nombramiento de los comisionados a cargo de los cuales estaría sujeta la administración de la Ciudad de México.

Igualmente, como se puede observar, se limita en este sentido, el principio de la elección de las autoridades de dicha entidad como se había planteado en el Proyecto de 1857.

Propuso, igualmente, que se conservara la facultad del Congreso para cambiar la residencia de los Poderes, sin embargo, incurrió en una gran omisión que fué el no prever, (como lo hizo la Constitución de 1857), que la traslación originaria, necesariamente traería, la creación del Estado del Valle de México. Sin embargo, la omisión a la que aludimos, fué subsanada por el Congreso al decidir que en el caso de que

los Poderes Federales se trasladaran a otro lugar, se erigiría el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asignara el Congreso General.

El Congreso Constituyente de Querétaro, no aprobó la organización de la entidad federativa que había propuesto Carranza, y se introdujo una modificación a este respecto muy importante que se estableció en la fracción VI del artículo 73 del Proyecto Constitucional. En ésta disposición, se conservó la división del Distrito Federal en municipalidades cuyo gobierno fué encomendado a ayuntamientos de elección popular directa, pero se suprimía en relación con la de México, ya que sería designado por el Presidente de la República, dando igualmente facultad a este alto funcionario para nombrar y remover libremente al gobernador de dicha entidad y que dependería, por tanto, del Ejecutivo Federal.

Posteriormente en el año de 1928, la fracción VI del artículo 73 de la Constitución vigente, (1917), fué reformada con lo que se abolió el régimen de municipalidades en el Distrito Federal, quedando el gobierno a cargo del Presidente de la República y quien lo ejercitaría por conducto del órgano u órganos que determinase la Ley respectiva, dicha Ley fué la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, expedida en diciembre del mismo año, por la que se creó un órgano complejo de gobierno al que se le denominó: **Departamento del Distrito Federal**, que sería encabezado por un jefe que tendría como principal tarea, el desempeñar las funciones gubernativas encomendadas originalmente al Presidente de la República por orden constitucional, y se auxiliaría de un

Consejo Consultivo que debía representar a diversos sectores de la población de la misma entidad y cuya intervención en la marcha de los asuntos encomendados al Departamento del Distrito Federal, quedando circunscritamente limitado a los casos especificados en la Ley, revistiendo características fundamentales de asesoramiento, siendo sus funciones de opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección.

En cuanto al Jefe del Departamento del Distrito Federal, que sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, la Ley Orgánica de 1928, le encomendó facultades de decisiones propias en todos los asuntos concernientes a dicha entidad, la cual, para efectos administrativos y de desconcentración fué dividida en Delegaciones.

Esta Ley fué sustituida por otra del mismo nombre que se expidió en el año de 1941, la cual siguió en su mayor parte, los lineamientos de la anterior. Actualmente la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (1978), fué reformada en 1983 y 1984, algunas de dichas reformas son importantes ya que vinieron a reestructurar la organización y funcionamiento del Departamento del Distrito Federal y que en su oportunidad serán analizadas.

III.1.3. SITUACIÓN GEOGRÁFICA DEL DISTRITO FEDERAL

La situación geográfica del Distrito Federal, se encuentra establecida en el artículo 44 Constitucional que al respecto establece: "*El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General*".

Los antecedentes de este artículo los encontramos como ya lo vimos, en la Constitución de 1824 y en la de 1857.

La situación geográfica adquiere importancia debido a que, si la residencia de los Poderes Federales fuese trasladada a otra circunscripción distinta a la actual, esto traería varias consecuencias que serán analizadas, precisamente en el siguiente inciso.

Pero, es importante mencionar que el Distrito Federal, no es únicamente el lugar donde residen los Poderes Federales del Estado mexicano, sino que desde el punto de vista jurídico-político, es una entidad que forma parte del Estado Mexicano y que, por lo tanto, cuenta obviamente con un territorio que delimita su legislación correspondiente, una población, un orden jurídico y, un conjunto de órganos de autoridad que desempeñan dentro de él, las tres funciones que el Estado realiza: legislativa, ejecutiva y judicial.

III.4. CONSECUENCIAS DE LA TRASLACION DE LOS PODERES FEDERALES RESPECTO AL AREA
GEOGRAFICA ACTUAL DEL DISTRITO FEDERAL Y RESPECTO AL TERRITORIO A DONDE SE
TRASLADARIAN DICHS PODERES.

Una vez que nos hemos referido a la situación geográfica del Distrito Federal, es importante hacer un breve análisis de lo que sucedería si el Distrito Federal dejara de constituir el asiento de los Poderes Federales.

La traslación de los Poderes Federales a un lugar distinto del que actualmente ocupan, entraña una serie de consecuencias que se analizarán a continuación.

Primeramente es importante establecer que existen dos clases de traslación: la provisional y la definitiva.

La traslación provisional de los Poderes Federales, se ha efectuado en distintas ocasiones a lo largo de nuestra historia, así por ejemplo, durante la Guerra de Tres Años, y durante la Intervención Francesa, los Poderes Federales se trasladaron a otro lugar distinto del Distrito Federal, pero este cambio no llegó a constituir un desplazamiento geográfico del Distrito Federal, sino únicamente se debió a las circunstancias que imperaban en nuestro territorio.

La traslación permanente del Distrito Federal se debe realizar por medio de la expedición de una Ley del Congreso, según lo señala la fracción V del artículo 73 de nuestra Carta Fundamental.

Una de las primeras consecuencias que ya incluso hemos señalado, es que el Distrito Federal, inmediatamente se erigiría en el Estado del Valle de México, y aunque esta circunstancia implicaría necesariamente una reforma constitucional, ésta ya está contemplada por el artículo 44 de nuestra Constitución, por lo que constituye una obligación para el Congreso, condicionada únicamente, como lo hemos afirmado al cambio de los Poderes del Distrito Federal.

Otra de las consecuencias consiste en la extensión y límites que tendría el Estado del Valle de México, facultad que, igualmente está encomendada al Congreso de la Unión, conforme al artículo 44.

Por este ordenamiento, se deja en plena libertad al Congreso para otorgar una extensión ya sea igual, mayor o menor de la que tuviese en ese momento el Distrito Federal; si se le otorga la misma extensión territorial, no habría necesidad de realizar otra reforma constitucional más que aquella a la que nos hemos referido, sin embargo, si los límites son ampliados o reducidos esto afecta necesariamente los límites de los Estados vecinos al Distrito Federal, que ganarían o perderían territorio, según fuese el caso. En este supuesto, la reforma se haría al artículo 45 Constitucional, pero algo que debemos tener muy en cuenta es que, la ampliación o disminución del territorio, deberá hacerse siempre respetando el principio del pacto federal.

El maestro Burgoa hace un comentario muy importante sobre la facultad que tiene el Congreso en cuanto a los límites o extensiones del

territorio o los territorios que conformarían el Distrito para el asiento de los Poderes Federales y señala: "...se posibilita el órgano legislativo para cercenar o mutilar el territorio del Estado o de los Estados con el que se forme el nuevo Distrito Federal con la extensión territorial que señale para dicho Estado potencial, sin que se requiera en ninguno de los dos casos el consentimiento de las entidades federativas, ya que el supuesto normativo que contempla el artículo 44 constitucional es distinto del que prevé la fracción tercera del artículo 73 de la misma Ley suprema, o sea, del que escriba en la formación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes. En efecto, en este último caso, la formación estatal se supedita a la satisfacción de las condiciones demográficas, políticas y económicas que tal fracción determina, en tanto que la erección del Estado del Valle de México es constitucionalmente imperativa y automática según lo ordena el citado artículo 44, sin que este fenómeno quede sujeto a la existencia o surgimiento de dichas condiciones, toda vez que su causa determinante es la simple traslación de los Poderes Federales a otro lugar distinto del Distrito Federal".

(23)

Ahora bien, con respecto al territorio al cual se llevarían para su asiento dichos Poderes, la primera interrogativa que se nos presenta es que, si estos poderes, sustituirían y por tanto harían desaparecer a los Poderes Locales del Estado en el que se erigiera el Distrito Federal; aunque esto no se establece expresamente en la Constitución debe entenderse que la disposición contemplada en la fracción VI del artículo 73 referente a la facultad que tiene el Congreso legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, se aplicaría independientemente del territorio en el que se establecieran los Poderes Federales, por tanto, es

 (23).- Burgoa, Ignacio. op. cit., p. 870.

de entenderse que el Congreso de dicho Estado desaparecería para ser sustitución por el Congreso del Distrito Federal, ya que nuestra organización federal misma, no admite que un mismo territorio se rija por dos legislaturas al mismo tiempo.

Este supuesto trae como consecuencia que el Presidente de la República, sustituiría igualmente, al Gobernador del Estado, aunque posteriormente se crearan los órganos o el órgano que llevaría a cabo la administración del Distrito como lo establece el mismo artículo 73 fracción VI, base 1a y, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en su artículo 1°.

Por otro lado, la base 4a del artículo citado, se refiere a la creación y organización de los Tribunales locales del Distrito Federal, por lo que los Tribunales locales del Estado, no podrían coexistir con los del Distrito.

Existe un punto muy importante que no hay que dejar pasar desapercibido, es el que se refiere a que el Procurador y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, deberán residir en la Ciudad de México, (artículo 73 fracción VI, base 5a y artículo 2° de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, respectivamente), por tanto si los Poderes Federales son trasladados a otra circunscripción territorial distinta a la que actualmente ocupan, estas disposiciones deberán contener las reformas correspondientes.

Por último, la traslación del Distrito Federal, no podrá de ninguna manera, ocupar el territorio total del Estado al que se traslade, ya que no le permitiría a éste último subsistir como tal y esto, iría en contra del principio al que antes hemos hecho alusión, (pacto federal).

Al respecto el maestro Tena Ramírez comenta lo siguiente: "... La facultad implícita de tomar territorio de un Estado, deriva de la facultad explícita de trasladar el Distrito Federal, no puede ejercitarse, como toda facultad implícita, sino en la medida de la necesidad, la cual en ningún caso podría exigir la desaparición de una entidad federativa; pero sobre todo el ejercicio tan amplio de aquella facultad vendría a quebrantar el sistema federal, principio superior que debe servir de pauta y de límite al ejercicio de cualquier facultad". (24).

III.2. EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

La transformación política del Distrito Federal, es decir, su democratización, implica uno de los problemas mas graves, complejos y extensos del federalismo mexicano.

El tema de la **democratización**, fué uno de los mas importantes de la campaña presidencial del entonces candidato, Lic. Miguel de la Madrid y tuvo repercusiones muy concretas en el ámbito de la República en cuanto a algunos aspectos, por ejemplo, el fortalecimiento municipal.

Con respecto a este renglón, la **democratización**, el Lic. Miguel de la Madrid H., sostuvo durante su campaña electoral una afirmación y

un compromiso y expresó: " Hay un acuerdo generalizado de que es hora de reivindicar para el pueblo capitalino su legítimo derecho de convertirse en sujeto activo y decisorio en los actos de gobierno. Queremos que el pueblo capitalino cuente con amplios cauces de participación política, de auténtica representación en la estructura gubernativa de la ciudad de México ". (25)

Se convocaría a un debate público, (consulta popular), para analizar el estado que guardaba el proceso de la Reforma Política, la función e integración del Senado, la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal y la Reforma Judicial.

Ya como Presidente de la República el Lic. Miguel de la Madrid, en un llamativo folleto en el que el Departamento del Distrito Federal dió a conocer su Plan de trabajo para el año de 1982, se dieron a conocer algunos de los resultados obtenidos por la consulta popular considerando a ésta como una realidad de la Planeación Democrática, ya que a través de ella se propusieron soluciones a graves problemas ciudadanos: agua, basura, vigilancia, etc., según lo señalaba el Plan antes aludido.

Sin embargo, la realidad y la práctica demostraron lo contrario ya que, el mismo Congreso de la Unión, entre una serie de proposiciones legislativas, la revisión de la Cuenta Pública del Departamento del

(24).- Tena Ramírez, Felipe. op. cit., p. 202.

(25).- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, 1a. edición, México, 1983, p.p. 19 y 20.

de otorgar los derechos políticos correspondientes para que Distrito Federal, y su Presupuesto para 1984, reconsideró la posibilidad casi 20 millones de capitalinos pudieran elegir directamente a sus autoridades.

Debemos preguntarnos si es posible que se llegue a una democratización integral, como fué llamada, por el Lic. de la Madrid, y que ésta puede ser un esfuerzo consistente para que, aunque sea parcialmente, se lleguen a satisfacer muchas de las inquietudes y necesidades de una población que supera, numéricamente, a muchos de los Estados que integran nuestro país.

Es por ello que al analizar el gobierno del Distrito Federal, nos referiremos a las posibles, ventajas y desventajas de que se amplíen los cauces para la participación de los ciudadanos en la gestión gubernamental de su propia entidad.

III.2.1. ORGANIZACION DEL DISTRITO FEDERAL.

La administración y organización del Distrito Federal, queda comprendida dentro de la Administración Pública Centralizada Federal. El Distrito Federal, ha sido administrado en diversas formas. La que existió hasta el año de 1928, consistió en encargar la atención de los intereses locales a un Gobernador, dependiente directo del Presidente de la República y con una organización municipal de elección popular.

Sin embargo, la coexistencia de la autoridad federal, del gobierno local y de la organización municipal, fué causa de frecuentes dificultades

que venían a repercutir desfavorablemente, sobre todo en la prestación de los servicios locales y, sobre algunas otras causas que afectaban a la población por lo que de la misma manera que se procedía cuando esas dificultades se suscitaban con los Poderes de los Estados, se reformó la Constitución, suprimiéndose con dicha reforma el gobierno del Distrito Federal y el régimen municipal, estableciéndose el sistema de organización que será materia del presente inciso.

Por tanto, el Distrito Federal, se constituyó con el propósito de evitar los conflictos que llegaron a producirse por la coexistencia en una misma circunscripción territorial de los Poderes Federales y los Poderes Locales.

Por ese motivo, cuando los primeros cambian de residencia faltando la razón para subsistencia del Distrito en el lugar que actualmente tiene señalado, la Constitución previene que el Distrito Federal, se convertirá en Estado del Valle de México, sujeto al régimen establecido para esa clase de entidades federativas como lo hemos expuesto.

Orgánicamente el gobierno del Distrito Federal, se constituye por tres Poderes: el Ejecutivo a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, como antiguamente era denominado en la anterior Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. En la actual Ley Orgánica queda suprimida, de acuerdo a lo que señala nuestra Constitución en su artículo 73, fracción VI, base 1a, y el artículo 5º de la Ley Orgánica

citada. El poder Legislativo que está constituido por el Congreso de la Unión, en su doble papel como Legislatura Local y como Legislatura Federal de acuerdo al artículo 73 fracción VI, y el mismo artículo 5° de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. El poder judicial, constituido por el Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal, de acuerdo al artículo 6° de la ya citada Ley Orgánica y de acuerdo a lo que se dispone la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal. Pasemos ahora al análisis de cada uno de estos Poderes.

el PODER EJECUTIVO.

Hemos señalado que la función administrativa o el gobierno del Distrito Federal, corresponde por mandato Constitucional, al Presidente de la República quien lo ejercerá a través de un funcionario que es nombrado y removido libremente por él y que recibe el nombre de: Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Según lo ordena la fracción VI, base 1a, del multicitado artículo 73 constitucional, el ejercicio del gobierno conforme a esta disposición, lo despliega el Presidente por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva, cuyo conjunto forma la entidad gubernativa denominada: Departamento del Distrito Federal. En consecuencia no debe confundirse a éste órgano con el Distrito Federal propiamente dicho, ya que el primero es la organización burocrática que por mandato constitucional desempeña el gobierno administrativo del segundo y que, como lo hemos manifestado, originalmente incumbe al Presidente. Es

por ello entendible, que quedarán fuera de la competencia del mencionado Departamento y de todos y cada uno de los órganos que lo integran, las funciones legislativa y judicial que dentro del Distrito Federal, se llevarán a cabo por el Congreso de la Unión y por el Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal, según lo expresamos.

Podemos advertir que la designación de los órganos de gobierno administrativo del Distrito Federal, no interviene la voluntad popular, es decir, su ciudadanía a pesar de ser la más numerosa del país, no tiene una participación directa en lo que a esta elección se refiere, ya que los Titulares de todos los órganos de autoridad que forman el Departamento respectivo, reconocen como fuente originaria de su investidura, la decisión presidencial. Es claro que en el Distrito Federal, no opera uno de los signos más característicos de todo régimen democrático y que consiste en la participación directa del pueblo en la elección de las personas que encarnan los órganos primarios del gobierno. Si bien es cierto que el Presidente de la República es el gobernador, designado por ordenamiento constitucional, del Distrito Federal y, que es elegido y designado por elección popular directa, también es cierto que en este acto, uno de los más importantes del sistema democrático, no sólo intervienen los ciudadanos de esta entidad, sino todos los ciudadanos que conforman nuestro país. Esto nos da a entender que el gobierno del Distrito Federal, es electo en proporción minoritaria por los ciudadanos de esta entidad y, mayoritariamente, por los ciudadanos que no pertenecen a ella.

Es importante preguntarnos entonces hasta donde sería conveniente el que toda la población políticamente capacitada que forma parte de esta entidad pudiera elegir a quien ha de gobernarlo en la realidad, es decir, a aquél que ejerce las funciones propias del gobierno del Distrito Federal.

Este punto ha sido discutido durante mucho tiempo y ha llegado a convertirse en la actualidad, en uno de los problemas más serios a los que se enfrentan no solo doctrinarios o estudiosos, sino los mismos Poderes Federales, principalmente el Legislativo quien no ha llegado a un acuerdo sensato, sino únicamente, como suele suceder, a defender apasionadamente las ideologías y posiciones de cada partido que integra nuestro Cuerpo representativo. La democratización del Distrito Federal, fué uno de los temas más relevantes dentro del Período de Sesiones en diciembre de 1983, debido, entre otras cosas, a las reformas que se propusieron por el primer mandatario a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Desde un punto de vista muy personal se hacen los siguientes planteamientos:

En primer lugar, para que los ciudadanos del Distrito Federal, pudiesen elegir a sus autoridades directamente, una de las posibilidades sería el reducir la circunscripción territorial, para que siguiera como asiento de los Poderes Federales mismos y que, la circunscripción territorial restante, se convirtiera en Estado del Valle de México.

Sin embargo, existen graves consecuencias que se podrían originar si el actual Distrito Federal se llegase a convertir en el Estado mencionado ya que por razones históricas, toda la vida nacional descansa en la acción de autoridades no sólo gubernamentales, sino incluso particulares del Distrito Federal, además, actualmente cuenta con casi 20 millones de habitantes convirtiéndose, por tanto, en el Estado de mayor complejidad de la República, ya que existen Delegaciones como la Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero, Cuauhtemoc, etc., que cuentan con más habitantes que algunos de los mismo Estados de la República. Además, esto traería como consecuencia la constante pugna política entre las autoridades Federales y las Locales. A ello hay que agregar los problemas de coordinación, organización y colaboración entre ambas autoridades lo cual como lo demostró la experiencia vivida anterior al año de 1928, en la actualidad se sumarían a los problemas y conflictos ya existentes, aquellos que resultarían de las controversias y diferencias de estos dos Poderes que podrían ser aún más serios.

N) PODER LEGISLATIVO

Ya hemos afirmado que dicho Poder, como función pública de creación legislativa, se ejercía dentro del Distrito Federal, por el mismo Congreso de la Unión, ya que éste actúa como legislatura de la entidad federativa y cuya competencia, en lo que a ésta concernía, se integraba con todas aquellas facultades que no corresponden a las materias normativas federales que señala la propia Constitución. El doble carácter de dicho Congreso, propició el fenómeno de que la legislación del Distrito Federal provinieran de un órgano que no se componía

exclusivamente por los representantes de su población, no era del propio núcleo demográfico más denso del país, sino por Diputados y Senadores procedentes de los diferentes Estados de la República. La composición de las Cámaras que forman el Congreso de la Unión, provocó a su vez, el hecho de que éste órgano, al actuar como la legislativa del Distrito Federal, no tuviera representatividad política de su población, ya que en la producción de las leyes locales respectivas intervinieron legisladores procedentes de otras entidades que formaban parte de la Federación.

En otras palabras, antes de la reforma a la fracción VI del artículo 73 de nuestra Carta Fundamental, al Congreso de la Unión correspondía legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, en el fondo propicio que los Diputados y Senadores que no surgían de la voluntad de su elementos humanos, tuvieran injerencia en la elaboración y expedición de los ordenamientos legales correspondientes, circunstancia que coloca a la población de dicha entidad en una situación de desventaja, políticamente hablando, frente a la de los Estados miembros, cuya hegemonía en la creación de leyes para el Distrito Federal, no neutralizó el hecho de que la diputación de éste fuera la más numerosa dentro de la Cámara respectiva por razones demográficas, pues en el Senado, los representantes de dicha entidad implicaban indiscutiblemente una porción muy reducida de su integración humana.

Fué por ello de la conveniencia de que la población del Distrito Federal, contará con su propio Congreso, y por lo cual se presentó al Congreso de la Unión la propuesta de reglamentar la base 3a. de la

fracción VI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en 1988.

Es cierto en parte, que la Cámara de Diputados Federal, ya no es del todo el lugar adecuado para atender los problemas de una inmensa población como la del Distrito Federal, debido a que los asuntos nacionales Absorben más la atención de los Diputados Federales y muchas veces, por falta de tiempo, interés o causas ajenas a ellos, no dan la suficiente importancia a aquellas situaciones y problemas que están afectando cada día más a los habitantes del Distrito Federal.

El establecimiento del Congreso Local en la Ciudad de México, implicó un gran acierto para la vida política de los ciudadanos del Distrito Federal, pero de igual manera, implica riesgos debido a la poca madurez de la misma ciudadanía que por mucho tiempo se vio alejada de los procesos vitales de una estructura democrática.

La Cámara Legislativa de carácter local, dedicará su tiempo de manera total al estudio y solución legislativa de múltiples cuestiones, que, como lo hemos expresado, afectan a los habitantes del Distrito Federal y que dada la complejidad de los problemas del país los problemas de la Ciudad de México se encontraban desplazados por los problemas nacionales.

Con el establecimiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, uno de los problemas de sus ciudadanos encontró un respiro, al poder contar con un Congreso Local constituido por

candidatos elegidos por los mismos ciudadanos de la ciudad, para que estos candidatos a su vez respondan a los intereses de la ciudad y de sus habitantes. Sin embargo, uno de los riesgos que presenta este Congreso es que es el más grande de toda la República, con 66 Asambleístas como marca la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en el Capítulo II, Artículo 3o.- *"La Asamblea de Representantes del Distrito Federal es un órgano de representación ciudadana que se integrará por 66 miembros electos en votación directa y secreta de los ciudadanos del Distrito Federal, en términos de la ley respectiva"*. Además de que para algunos podría presentarse un choque entre el Congreso Local y el Congreso Federal, debido entre otras circunstancias, a la falta de madurez política que aún existe en nuestro país.

Sin embargo, la distribución de competencias no es algo imposible de realizarse, de hecho, desde la formación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y la hoy Asamblea de Legislativa del Distrito Federal, no se ha presentado ningún problema. Ejemplo de convivencia de competencia se han llevado a cabo en otros países, como en Italia y Francia, entre otros, donde sus respectivas capitales tienen gobiernos propios y son además asiento de los Poderes Federales, existiendo en ellos órganos representativos locales y, a la vez, órganos representativos federales.

Desde luego las modalidades pueden ser muchas y, tratándose de entidades donde residen los Poderes Federales, el derecho muestra una gama enorme de posibilidades y ejemplos, en donde cada país puede ensayar su propio modelo, sin tener que remitirse o encajonarse en un

esquema preestablecido, como ocurre genéricamente para las formas de gobierno en el aspecto más tradicional.

PODER JUDICIAL

Hemos comentado que el Poder Judicial, como actividad, es la función jurisdiccional misma, la que tiene la finalidad esencial de dirimir controversias o conflictos jurídicos que se susciten entre dos o más sujetos de muy diversa índole. Atendiendo a esta equivalencia conceptual, el Poder Judicial, respecto del Distrito Federal, es la función jurisdiccional que tiene como imperium su territorio; el Poder Judicial de dicha entidad, no se deposita, como función únicamente en la judicatura tradicional compuesta por los Tribunales Civiles y Penales propiamente dichos, sino que además, en otros órganos conforme a la naturaleza subjetiva y objetiva de los conflictos de que se trate.

Con respecto a las controversias civiles y penales la función jurisdiccional en el Distrito Federal, se confía a un Tribunal Superior de Justicia, compuesto por jueces de primera instancia y Magistrados que nombra el Presidente de la República, con la previa aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, según lo establecido en la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial con fecha del 12 de abril de 1995, que marca en el Título V, Capítulo III, lo correspondiente a la ratificación o la no ratificación de los Magistrados.

En relación a los conflictos de carácter laboral que surjan en el Distrito Federal, con respecto a las industrias que no sean consideradas dentro de la jurisdicción federal, serán resueltos por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, sin embargo, es importante aclarar que tanto la Junta Local de Conciliación y Arbitraje como el Tribunal mencionado, no forman parte del Poder Judicial; son órganos creados para dirimir controversias en su ramo, pero con plena autonomía del ya mencionado Poder Judicial. Pero si la controversia se suscita entre el Gobierno del Distrito Federal, y sus trabajadores, la función jurisdiccional se ejerce por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sin embargo, es importante aclarar que tanto la Junta Local de Conciliación y Arbitraje como el Tribunal mencionado, no forman parte del Poder Judicial; son órganos creados para dirimir controversias en su ramo, pero con plena autonomía del ya mencionado Poder Judicial

El artículo 104 de nuestra Carta Fundamental establece que el Congreso de la Unión, podrá instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, no sólo con la finalidad de dirimir controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, sino entre éstos y la Administración Pública del Distrito Federal.

En ejercicio de esta facultad, el mencionado Congreso expidió la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, creando el Tribunal correspondiente y, cuyas Salas tienen competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra cualquier resolución o acto administrativo de las autoridades dependientes del

Departamento del Distrito Federal. Por lo tanto, el Poder Judicial del Distrito Federal, también se deposita en el mencionado Tribunal Administrativo que actúa como órgano de control de la legalidad de los actos de las autoridades del aludido Departamento que lesionen los intereses de los particulares, ya sean éstos personas físicas o morales.

Cabe mencionar que el Poder Judicial es el único Poder que verdaderamente forma parte del Distrito Federal en forma exclusiva.

Por último, es importante señalar que existe un órgano dentro del Distrito Federal, a quien incumbe por modo exclusivo y de manera conjunta con la Policía Judicial que depende de éste, la persecución de los delitos. Esta institución está a cargo de un funcionario llamado Procurador General quien será nombrado y removido libremente por el Primer Mandatario de la Nación.

III.2.2. EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL COMO ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

La primera cuestión que debe considerarse en relación al Departamento del Distrito Federal, es la de precisar su naturaleza jurídica.

El Departamento del Distrito Federal, corresponde al tipo de organización centralizada de nuestro país, según lo señala el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el artículo 90 de nuestra Constitución.

Es importante señalar el error en el que incurre el artículo 90 de nuestra Ley Suprema ya que, al referirse a la Organización de la Administración Pública Federal), establece que la Administración Centralizada estará a cargo de los Secretarios de Estado y los Departamentos Administrativos. Al no existir en la actualidad ningún Departamento Administrativo, se da a entender que ésta disposición alude al Departamento del Distrito Federal.

El error estriba en que los Departamentos Administrativos que existían dentro de nuestra organización centralizada, guardaban diferencias sustanciales con el Departamento del Distrito Federal. Por consiguiente, al desaparecer los Departamentos Administrativos y convertirse en Secretarías de Estado, sería conveniente que tanto en nuestra Carta Fundamental como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se hiciera referencia expresa a que la Administración Pública Centralizada estará a cargo de las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, suprimiendo de ambos textos la alusión a los Departamentos Administrativos que en la actual organización administrativa son ya inoperantes.

El mismo error lo encontramos en los artículos 92 y 93 ya que ambos textos se alude a los Jefes de Departamentos Administrativos, creando, igualmente confusión.

Ahora bien, de acuerdo con los preceptos Constitucionales, el Departamento del Distrito Federal, es el órgano administrativo de

gobierno de esta entidad, cuyo titular es el Jefe del Departamento del Distrito Federal quien es designado por el Presidente de la República.

Concluimos, por tanto, que la Administración Pública del Distrito Federal, se realiza por medio del Departamento del Distrito Federal que es un órgano centralizado y que depende directamente del Poder Ejecutivo Federal.

a) ANTECEDENTES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

En enero de 1929, se creó bajo el nombre de Departamento Central del Distrito Federal.

Con esta denominación continuó hasta el 3 de enero de 1945 en que cambió su denominación por la de Gobierno del Distrito Federal.

En 1947, recobra su denominación original; y, en años recientes la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Orgánica Departamento del Distrito Federal, lo denominaban como Departamento del Distrito Federal, antes de las reforma del 31 de diciembre de 1994 ya citadas que comentaremos con amplitud más adelante donde recobra la característica del Gobierno del Distrito Federal

III.2.3. ESTRUCTURA INTERNA Y ORGANIZACION DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Siguiendo las ideas de la organización administrativa del Distrito Federal, el Departamento del Distrito Federal, se encuentra integrado por órganos centrales y por órganos desconcentrados.

Uno de los propósitos generales de la Reforma Jurídica en la estrategia general de desarrollo comprendida en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 -1988, fué la necesidad de simplificar los ordenamientos jurídicos para evitar la duplicación de atribuciones y contribuir así a una adecuada reorientación de las instituciones y, a los que en ellos trabajan, seleccionando objetivos, acciones y medios para la transformación de algunas estructuras administrativas. Dentro de estos propósitos fué reformada la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en lo que a su estructura y organización interna se refiere reiterando así que el gobierno del Distrito Federal, que originalmente corresponde al Presidente de la República, se ejerce a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, indicándose en forma general que el funcionario deberá auxiliarse, y estableciéndose que todas las facultades y atribuciones se especificarán en el Reglamento Interior de dicho organismo.

La estructura y organización del Departamento del Distrito Federal, se encuentra determinada de la siguiente manera:

En el plano administrativo e inmediatamente después del Jefe del Departamento del Distrito Federal se encuentran los siguientes

organismos que desarrollan las funciones mencionadas a continuación

(26):

- I. Secretaría de Gobierno;
- II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- III. Secretaría de Desarrollo Económico;
- IV. Secretaría del Medio Ambiente;
- V. Secretaría de Obras y Servicios;
- VI. Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social;
- VII. Secretaría de Finanzas;
- VIII. Secretaría de Transporte y Vialidad;
- IX. Secretaría de Seguridad Pública;
- X. Oficialía Mayor, y
- XI. Contraloría General.

(26).- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Gaceta Oficial Del

Departamento del Distrito Federal, sexta época, Tomo IV, No. 291, 1994, p. 15 y 16.

Como órganos desconcentrados se encuentran los siguientes:

- 1) Jefatura.
- 2) Secretaría General de Gobierno.
- 3) Secretaría General de Planeación y Evaluación.
- 4) Secretaría General de Desarrollo Social.
- 5) Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología.
- 6) Secretaría General de Obras.
- 7) Secretaría General de Seguridad Pública (antes de Protección y Vialidad.)
- 8) Secretarías Generales Adjuntas.
- 9) Oficialía Mayor.
- 10) Tesorería.
- 11) Contraloría General.
- 12) Coordinación General Jurídica.
- 13) Coordinación General de Transporte.
- 14) Coordinación General de Abasto y Distribución.
- 15) Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.
- 16) Dirección General de Regularización Territorial.
- 17) Dirección General de Trabajo y Previsión Social.
- 18) Dirección General de Apoyo al Desarrollo Delegacional.
- 19) Dirección General de Planeación del Desarrollo.
- 20) Dirección General de Programación y Presupuesto.
- 21) Dirección General de Política Financiera.
- 22) Dirección General de Evaluación e Informática.
- 23) Dirección General de Acción Cívica, Cultural y Turística.
- 24) Dirección General de Promoción Deportiva.

- 25) Dirección General de Protección Social.
- 26) Dirección General de Reclusión y Centros de Readaptación Social.
- 27) Dirección General de Servicio Médicos.
- 28) Dirección General de Política Poblacional.
- 29) Dirección General de Desarrollo Urbano.
- 30) Dirección General de Administración del Uso del Suelo.
- 31) Dirección General de Estudios Prospectivos.
- 32) Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica.
- 33) Dirección General de Obras Públicas y Vivienda.
- 34) Dirección General de Programación y Supervisión de Obras.
- 35) Dirección General de Desarrollo Institucional.
- 36) Dirección General de Operaciones.
- 37) Dirección General de Servicios y Autotransporte Público.
- 38) Dirección General de Servicios de Apoyo.
- 39) Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal.
- 40) Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.
- 41) Dirección General de Investigación y Desarrollo Administrativo.
- 42) Subtesorería de Ingresos Locales.
- 43) Subtesorería de Ingresos Coordinados.
- 44) Subtesorería de Modernización Fiscal y Política Tributaria.
- 45) Subtesorería de Administración Financiera.
- 46) Subtesorería de Fiscalización.
- 47) Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.
- 48) Contraloría Interna de la Tesorería.

- 49) Subcontraloría de Auditoría.
- 50) Subcontraloría de Normas.
- 51) Subcontraloría de Obras, Bienes y Servicios.
- 52) Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos.
- 53) Dirección General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
- 54) Dirección General de Servicios Legales.
- 55) Subcoordinación de Apoyo a la Comercialización Agropecuario y Pesquera.
- 56) Subcoordinación de Comercialización al Menudeo.
- 57) Subcoordinación de Comercialización al Mayoreo.
- 58) Subcoordinación de Planeación del Abasto.
- 59) Academia de Policía
- 60) Dirección de Responsabilidades y Sanciones.
- 61) Delegaciones.

- 62) Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal.
- 63) Comisión de Vialidad y Transporte Urbano.
- 64) Servicio Público de Boletaje Electrónico.
- 65) Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal.
- 66) Servicio Público de Localización Telefónica.
- 67) Comisión de Ecología.
- 68) Comisión Interna de Administración y Programación.

La asignación y distribución de competencias y funciones que desempeñarán cada uno de los organismos señalados, se establecen específicamente en el Reglamento Interior del Distrito Federal.

La representación legal del Departamento del Distrito Federal, corresponde a su titular: el Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien en los términos que señala el Reglamento aludido, podrá delegar algunas de sus actividades en aquellos funcionarios del propio Departamento.

Tanto los Secretarios Generales, como los Secretarios Generales Adjuntos y el Oficial Mayor, serán designados y removidos por el Presidente de la República.

Tanto la Jefatura del Departamento, los Secretarios Generales, los dos Secretarios Generales Adjuntos, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General, las Coordinaciones Generales, la Procuraduría Fiscal, y demás unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados señalados, integran la Administración Pública Centralizada del Departamento del Distrito Federal, pero estos órganos desconcentrados estarán jerárquicamente subordinados a la Jefatura del Departamento del Distrito Federal.

EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Volvemos a reiterar una vez más, que de acuerdo al mandato constitucional contenido en la base 1a, de la fracción VI, del artículo 73,

el gobierno del Distrito Federal, corresponde al Ejecutivo Federal quien lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal siendo este funcionario, nombrado y removido por el primero, según lo establece el artículo 1° de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y el artículo 89, fracción II de nuestra Ley Primaria y corresponde a la Asamblea de Representantes la ratificación o no ratificación del Jefe del Departamento del Distrito Federal, según lo establecido en Título V, Capítulo I, de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El Jefe del Departamento del Distrito es, por consiguiente, un funcionario político-administrativo que tiene a su cargo y encabeza la Administración Pública de la entidad del Distrito Federal.

Se dice que es un funcionario político porque forma parte del Cuerpo Colegiado de funcionarios que se encuentra previsto en el artículo 29 Constitucional y, porque al igual que cualquier funcionario público, debe informar al Congreso de la Unión sobre sus actividades; refrenda como lo hacen los Secretarios de Estado, los actos del Presidente que se relacionen con el ámbito de su competencia, etc.

De acuerdo al artículo 10 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, tiene la representación legal del Departamento, de ahí su carácter de funcionario administrativo, ya que por disposición del mismo ordenamiento orgánico, (artículo 20), debe residir en la propia entidad durante el tiempo que dure su cargo.

Algunas de sus atribuciones no delegables más importantes son las siguientes:

Fijar, dirigir, controlar toda la política administrativa del Departamento del Distrito Federal; someter al acuerdo del Presidente de la República los asuntos encomendados al citado Departamento; desempeñar todas aquellas comisiones que le confiera el Ejecutivo Federal y mantenerlo informado del desarrollo de las mismas; proponer al Primer mandatario, los proyectos de iniciativas de leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos relacionados con el órgano que gobierna; acordar los nombramientos de los funcionarios del Departamento y ordenar al Oficial Mayor la correspondiente expedición de los mismos; representar al Presidente de la República en los juicios constitucionales en los términos de la Ley de Amparo; expedir el manual de organización, de procedimientos y de servicios públicos necesarios para el funcionamiento de su dependencia; rendir un informe anual al Presidente de la República del estado que guarda su ramo, al igual que al Congreso de la Unión; supervisar las funciones que desempeñen las unidades administrativas bajo su inmediata dependencia; fijar las políticas del Departamento en lo concerniente a la prestación de los servicios públicos y su planificación; autorizar el programa financiero de su organismo y contratar toda clase de créditos y financiamientos para el propio Departamento con la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, proponer al Ejecutivo Federal, la creación, transformación, disolución, liquidación, fusión o extinción de las entidades de la Administración Pública que corresponda coordinar al Departamento, determinar los casos en que

sea de utilidad pública la expropiación de bienes o su ocupación total o parcial, etc.

DE LOS DELEGADOS.

En el año de 1928, el sistema municipal que se había establecido dentro del gobierno del Distrito Federal, fué suprimido creándose la organización delegacional en la primera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal expedida en diciembre del mismo año.

Los Delegados son los funcionarios nombrados y removidos por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, con el previo acuerdo del Presidente de la República y que encabezan este órgano desconcentrado que es la Delegación.

Sus atribuciones se encuentran establecidas en el artículo 15 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y en el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. Algunas de estas atribuciones más importantes son:

Atender las atribuciones de Departamento del Distrito Federal, en sus jurisdicciones, exceptuando todas aquellas que por su naturaleza sean propias de los órganos de la administración centralizada del Departamento del Distrito Federal; atender y vigilar la debida prestación de los servicios públicos; expedir las licencias correspondientes para la ejecución de obras de construcción, ampliación,

modificación, conservación y mejoramiento de inmuebles en los términos de los reglamentos y disposiciones administrativas; otorgar licencias para industrias, talleres, bodegas, construcciones y anuncios basándose en lo que establece la Dirección General de Desarrollo Urbano; autorizar los horarios y precios para el acceso a las diversiones y espectáculos públicos y vigilar su desarrollo y que cumplan con los reglamentos gubernativos correspondientes; prestar asesoría gratuita en materia civil, penal, administrativa, de trabajo, en beneficio de sus habitantes de la Delegación que encabezan; promover la integración de los órganos de participación ciudadana (que a partir de este año serán encabezados por los Consejeros Ciudadanos) de acuerdo a lo que señalan las disposiciones aplicables correspondientes; practicar recorridos periódicos dentro de la demarcación territorial de su Delegación a fin de verificar la forma y condiciones en que se prestan los servicios públicos así como en el estado en que se encuentran los sitios, obras, instalaciones, etc., que corresponden a su Delegación, etcétera.

2) LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL

Desde la Ley de 1970, se suprimió el calificativo de Delegaciones político-administrativas y simplemente las Leyes posteriores, incluso la vigente, sólo habla de Delegaciones del Distrito Federal; pero en nuestra opinión, las Delegaciones sí tienen una función tanto política como administrativa ya que, ésta es un órgano que desempeña todas las atribuciones y cometidos que corresponden al Departamento del Distrito Federal., pero dentro del territorio geográfico que a cada una le corresponde. Al hablar de todas las atribuciones, como la misma Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal lo estableció, para

nosotros se están comprendiendo no sólo las de carácter administrativo. Sino también aquellas de carácter político, dado que el Departamento del Distrito Federal realiza también éstas actividades muchas de las cuales les son encomendadas para su ejecución.

El Distrito Federal cuyos límites se encuentran señalados en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se divide territorialmente en 16 Delegaciones que son las siguientes:

Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtemoc, Gustavo A Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlahuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

La circunscripción territorial que corresponde a cada una de estas Delegaciones se encuentra especificada en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en su artículo 15; por lo que se refiere a sus atribuciones, éstas se encuentran establecidas en el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, algunas de las cuales ya han sido señaladas en el sub-inciso anterior.

Es cierto que existen algunos municipios que forman parte de la Ciudad de México y al mismo tiempo, de los Estados circunvecinos, (Estado de México y Morelos, por ejemplo), y que en la mayoría de los casos no han provocado problemas de tipo político, pero que al encontrarse dentro de dos circunscripciones territoriales al mismo tiempo, de alguna manera se ven afectados; por ejemplo, el problema

de las dobles contribuciones que muchas veces tienen que pagar y que, en cambio, no reciben ningún beneficio o servicio satisfactorio ni de la Capital, ni del Estado al que también pertenecen.

Consideramos que para resolver, en un plan inmediato los problemas de las Delegaciones actuales, se requeriría dar mayor unidad a los planes y programas del gobierno del Distrito Federal, ya que existen incongruencias inexplicables en los diseños de los planes parciales de desarrollo de cada Delegación, al intervenir el criterio de cada uno de estos órganos, trae como consecuencia las carencias, deficiencias y la falta de organización adecuadas para resolver, aún los problemas esenciales que les han sido encomendados.

Se podrían reorganizar a las Delegaciones ya existentes, ya que algunas de estas tienen que cumplir y resolver mayores demandas con respecto a otras, debido entre otras cosas, a las áreas geográficas que las integran y que en algunos casos son más pobladas que otras.

EL ORGANOS DE COLABORACION CIUDADANA.

Hemos dedicado un inciso especial a estas figuras ya que durante el sexenio del Lic. Miguel de la Madrid estas organizaciones han venido a adquirir una importancia significativa al traducirse como una forma de democratización de la ciudadanía capitalina.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece en su artículo 44 los siguientes órganos de Colaboración Ciudadana:

- 1) Comités de Manzana
- 2) Asociación de Residentes
- 3) Juntas de Vecinos y,
- 4) Consejo Consultivo del Distrito Federal

La Ley citada, siguiendo la misma orientación en todo su contexto remite a los Reglamentos correspondientes, la integración y funcionamiento, así como las atribuciones de éstos órganos.

Comités de Manzana y Asociaciones de Residentes:

En cada Manzana del Distrito Federal, se formará un Comité de Ciudadanos y entre ellos, se designa en forma directa, al Jefe de Manzana. Al integrarse en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional los Comités de Manzana, éstos integrarán la correspondiente Asociación de Residentes.

Junta de Vecinos:

Las Juntas de Vecinos son órganos de colaboración ciudadana del Jefe del Departamento del Distrito Federal, y de los Delegados, respectivamente que funcionan en cada una de las 16 Delegaciones que conforman el Distrito Federal.

Cada Junta será constituida con no menos de 20 miembros de los cuales, 4 deberán ser mujeres y 2 jóvenes de no más de 25 años. Estas

Juntas, elegirán un Presidente, un suplente de éste y un Secretario de Actas; esta elección se realiza por cédula de votación directa, eligiendo al mismo tiempo a los tres funcionarios en forma nominal. Durarán en su cargo 3 años y los requisitos para ser miembro de estas Juntas son: el ser ciudadano mexicano, tener como mínimo 18 años, estar en pleno goce de derechos, residir en la delegación correspondiente a la cual representará, no ser funcionario público ni miembro activo o jefe de la fuerza armada o miembro directo de algún partido, ni ocupar un puesto de elección popular.

Entre sus principales atribuciones y obligaciones podemos mencionar las siguientes: Celebrar sesiones ordinarias una vez al mes y extraordinarias cuando así lo solicite el Delegado o el Presidente de la Junta correspondiente; proponer al Delegado correspondiente todas aquellas medidas necesarias para mejorar los servicios públicos; dar a conocer las deficiencias administrativas sobre trámites y la conducta indebida de los servidores públicos del Departamento del Distrito Federal, opinar sobre los problemas de servicios educativos, públicos y privados, así como de vivienda, servicios sanitarios y cualquier otro asunto de interés social; opinar a solicitud del Delegado, sobre las medidas administrativas de la Delegación.

En resumen podemos decir que la misión fundamental de estos organismos, consiste en obtener la mayor información relativa a la administración pública del Distrito Federal, para opinar, proponer o sugerir al Jefe del Departamento del Distrito Federal, por conducto de

los Delegados correspondientes, las medidas convenientes para mejorar la calidad de los servicios públicos.

El Consejo Consultivo:

Este organismo se constituyó desde la Ley de 1928 con el mismo nombre, y desde su creación, su finalidad presunta fué el de dar una participación a los residentes del Distrito Federal, en las actividades político-administrativas de esta ciudad, ya que una vez que desaparecieron los municipios, los ciudadanos de esta entidad quedaron privados de elegir directamente y popularmente a sus autoridades político-administrativas.

Es importante señalar que este órgano de participación ciudadana desapareció el día 12 de junio de 1995, al entrar en vigor la nueva Ley de participación ciudadana, que solamente reconoce como órganos de representación vecinal a los jefes de manzana, presidentes de colonias y de asociaciones de residentes, y como órganos de participación ciudadana surgen los Consejos Ciudadanos en las 16 Delegaciones del Distrito Federal y que serán elegidos el 12 de noviembre próximo.

La ley de Participación Ciudadana, aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 9 de junio de 1995, establece que para el día 12 de noviembre de 1995 será la elección de 365 consejeros ciudadanos. Estos tendrán facultades para aprobar los Programas Operativos Anuales de las Delegaciones, así como para intervenir en asuntos de seguridad pública y protección civil, el uso del suelo,

educación, recreación, deporte, esparcimiento, limpia y agua potable, equipamiento urbano, gestoría y quejas.

Los candidatos a consejeros ciudadanos surgirán de entre los vecinos de cada área vecinal en que sea dividida la delegación de que se trate, los partidos políticos únicamente podrán participar como vigilantes y organizadores de elección, más no podrán postular candidatos.

Referéndum:

El Referéndum es un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación, o abrogación de los ordenamientos legales y los reglamentos relativos al Distrito federal.

Se establece como una forma de participación política de los ciudadanos. La misma Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en su artículo 53 establece que la iniciativa popular es un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal, para proponer la información, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.

Sin embargo, dicho procedimiento legal del referéndum corresponde iniciarlo exclusivamente al Presidente de la República y al Congreso de la Unión.

Dicho referéndum, sólo se tramitará si se comprueba fehacientemente que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de cien mil ciudadanos; además, los procedimientos del referéndum sólo podrán iniciarse con la previa información y difusión de dos meses antes de ser propuesta formalmente.

Este sistema puede ser obligatorio o facultativo. Estará en el primer supuesto cuando tenga efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal, y correspondan a la satisfacción de las necesidades sociales de carácter general, mientras que en el segundo supuesto, quedará a juicio de las autoridades ordenar o no su práctica y aprobación, determinando que no sea de interés general ni para la satisfacción de la totalidad de los habitantes.

e) ATRIBUCIONES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

El departamento del Distrito Federal se ha convertido en la entidad más compleja de la vida política, económica y social de México.

Con una población de casi 20 millones de habitantes, a los que se suman varios más de las circunscripciones vecinas y que mantienen con él una estrecha vinculación. Cualquier renglón de los servicios públicos que se consideren: agua, transporte, saneamiento, seguridad pública, etc. demandan sumas considerables en el presupuesto, es más, el

presupuesto que se otorga al Departamento del Distrito Federal, es uno de los más altos que se otorgan, en comparación a cualquier otra entidad u organismo de la Administración Centralizada misma; además de la extensa organización burocrática que se requiere, y aún es deficiente.

El 31 de diciembre de 1994, la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, edito los nuevos lineamientos de la Ley Orgánica de la Administración Departamento del Distrito Federal (27).

Que en su Capítulo II de la competencia de las Secretarías, de la oficialía Mayor y de la Contraloría General del Distrito Federal establece:

A la Secretaría de Gobierno corresponde, Artículo 20:

El despacho de las materias relativas a la orientación y asistencia jurídica; gobierno; relaciones con los Estados y Municipios; trabajo y previsión social; seguimiento de funciones desconcentradas a delegaciones; reclusorios y centros de adaptación social; protección civil, registro civil; registro público de la propiedad y de comercio; regulación de la tenencia de la tierra y procuraduría social.

A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda corresponde, Artículo 21:

(27).- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, op. cit., p.p. 17 - 27.

El despacho de las materias relativas a la coordinación metropolitana, la reordenación y el desarrollo urbano y la promoción inmobiliaria.

A la Secretaría de Desarrollo Económico corresponde, Artículo 22:

El despacho de las materias relativas al desarrollo y regulación de las actividades económicas en los sectores agropecuario, industrial, comercial y de servicios.

A la Secretaría del Medio Ambiente corresponde, Artículo 23:

La formulación, ejecución y evaluación de la política del Distrito Federal en materia ecológica.

A la Secretaría de Obras y Servicios Corresponde, Artículo 24:

El despacho de las materias relativas a la normatividad de Obras Públicas y Servicios Urbanos; la construcción y operaciones hidráulicas; la construcción de las obras del sistema de transporte colectivo; proyectos y construcción de obras públicas así como proponer la política de tarifas y prestar el servicio de suministro de agua potable.

A la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social corresponde, Artículo 25:

El despacho de la materias relativas al desarrollo social; acción cívica; cultural; recreativa; deporte; administración de zoológicos; localización de personas; educación y salud; y además de diversos servicios a la comunidad.

A la Secretaría de Finanzas corresponde, Artículo 26:

El despacho de las materias relativas a el desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en todo clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se convirtiera el interés fiscal de la entidad.

A la Secretaría de Transporte y Vialidad corresponde, Artículo 27:

El despacho de las materias relativas al desarrollo integral del transporte; control del autotransporte urbano; operación y control de las vialidades y semaforización.

A la Oficialía Mayor corresponde, Artículo 28:

El despacho de las materias relativas a la administración y desarrollo del personal; los recursos materiales; los servicios generales; el patrimonio inmobiliario; y en general la administración interna del Distrito Federal.

A la Contraloría General del Distrito Federal corresponde, artículo 29:

El despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales.

Reforma Política del Gobierno del Distrito Federal.

El artículo 122 Constitucional se reformó el 25 de octubre de 1993 ya que el texto original desde 1917 se había mantenido vigente. El artículo 122 viene a fundamentar las disposiciones relativas al gobierno del Distrito Federal y sus órganos de gobierno. Con fecha 31 de diciembre de 1994 se reformó la fracción VII con modificaciones y adiciones a los párrafos tercero al décimo cuarto de la misma, estableciendo primordialmente tanto los impedimentos para ser magistrados como la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

En base a varias consultas se determinó la Reforma Política Jurídica del Distrito Federal. Por un lado las facultades de cada uno de los órganos de gobierno, considerando a éstos como los integrantes de los Poderes de la Unión, y los llamados órganos locales de gobierno del Distrito Federal; y por el otro; la organización, funcionamiento, estructura, fundamentación, elección, entre otras características de la

Asamblea de Representantes, del Jefe de Gobierno, del Tribunal Superior de Justicia, del Consejo de la Judicatura, del Consejo de ciudadanos, del Ministerio Público como de la participación del Distrito Federal, en su relación con las entidades conurbadas, asimismo no hay que perder de vista que el Distrito Federal mantiene el asiento de los Poderes Federales y que no se considere a éste como una entidad federativa autónoma, libre y soberana.

El principio es claro; el Estado Federal implica un poder, un gobierno, un solo orden jurídico, tal como sucede en un estado minoritario, pero con descentralización política.

Con la finalidad de explicar más amplio el concepto antes mencionado podemos afirmar que los poderes de la Unión y por mandato constitucional, seguirán gobernando y administrando desde un punto de vista general, al Distrito Federal. Los órganos serán los siguientes: Congreso de la Unión actuando como tal, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, así como la Comisión Permanente; por parte del Poder Judicial Federal están la Suprema Corte de Justicia de la Nación como los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito; y en cuanto al Ejecutivo Federal, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien por su puesto podrá delegar en sus órganos descentrados.

A continuación se mencionan las funciones principales de los órganos de gobierno más importantes entre las que destacan:

a) Asamblea de Representantes. En el año de 1987 se creó la Asamblea de Representantes como órganos de representación ciudadana con facultades para dictar

bandos, ordenanzas, así como reglamentos de policía y buen gobierno. Ahora con la reforma se plantearon cuestiones importantes.

Entre otras que la Asamblea de Representantes expedirá Leyes, autorizará los presupuestos e impondrá las contribuciones que requiera el gasto del Distrito Federal. Con lo anterior, se le dieron facultades legislativas que con anterioridad no tenía; además se adecúan los periodos de sesiones y se modifican las fechas límites para la presentación del paquete financiero presupuestal del Distrito Federal y se establece la posibilidad de ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de ley de ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública. Podemos concluir que la Asamblea de Representantes no es plenamente un parlamento legislativo, por tal, su determinación en cuanto a su funcionamiento, es la de parcialmente legislativo o cuasilegislativo. Y para concluir sus funciones las podemos encerrar en tres tipos; funciones propiamente legislativas, administrativas y de gestión, como parlamentarias y de gobierno.

b) El Jefe del Distrito Federal; la más importante que resulta es el nuevo sistema de nombramiento y designación del Jefe del Distrito Federal. La facultad le corresponde, en primer término, al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; pero si después del propio seguimiento que señala el artículo en comento el nombramiento no es ratificado por la Asamblea de Representantes, la facultad se deriva del Presidente de la República hacia la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. En caso de que la Asamblea de Representantes no se encuentre en periodo de sesiones, el Presidente de la República somete el nombramiento ante la Comisión de Gobierno de la Asamblea (que verdaderamente actúa como órgano permanente), para que en el siguiente periodo ordinario se ponga a consideración del pleno de nuevo órgano cuasilegislativo del Distrito Federal. Va a ser requisito indispensable, ya que el Jefe del Distrito Federal será un asambleísta, diputado o senador, que solicite licencia al cargo de elección una vez que haya sido ratificado. La remoción del Jefe del Distrito Federal estará a cargo exclusivamente de la Cámara de Senadores y en sus recesos por la

Comisión Permanente. Así podemos concluir que las principales facultades, atribuciones o funciones del Jefe del Distrito Federal, las clasificaremos en cinco: Facultades de nombramientos, administrativas, legislativas; aquellas que derivan de la administración pública del Distrito Federal; aquellas que recibe por delegación, así como otras facultades.

c) Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. En relación con el Tribunal Superior de Justicia la cuestión más importante establecida con la reforma se refiere al nombramiento de los magistrados del Tribunal.

El nombramiento lo propone el Jefe del Distrito Federal, cuando antes lo hacía el Presidente de la República (esto no será hasta 1997). La propuesta que haga el titular del gobierno administrativo del Distrito Federal la toma de la designación que proponga el Consejo de la Judicatura. La otra modificación fue en cuanto el plazo que tenía la Asamblea de Representantes para aprobar tales nombramientos que era de diez días, y ahora se ha extendido a quince. Dos principales características debe considerar el Jefe del Distrito Federal y la Asamblea de Representantes, independientemente de los requisitos para ocupar el cargo de magistrado: Primero se ha entre aquellos que se hayan desempeñado como Jueces o que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la impartición o procuración de justicia, o en su caso, que por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica se consideren aptos para impartirlas; segundo que en igualdad de circunstancias, se prefiera a los originarios o vecinos del Distrito Federal en la forma que determine la ley. Ahora mencionaremos los que están impedidos para ser magistrados conforme la reforma de 1994 y son las personas que hayan 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. Hablando del Consejo de la Judicatura, el cual, entre sus funciones están

la de efectuar la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los Juzgados y demás órganos judiciales.

d) Procurador General de Justicia y la fuerza pública en el Distrito Federal. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia, el cual ahora por mandato constitucional, es nombrado o removido por el Jefe del Distrito Federal, pero con aprobación del Presidente de la República. En cuanto al mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que tenga a su cargo tal responsabilidad, siguen siendo facultades y atribuciones del Presidente de la República; no obstante, el Ejecutivo Federal puede delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública

e) Consejo de Ciudadanos. Como uno de los principales puntos de adición a la participación política y democrática para los habitantes del Distrito Federal, es la formación, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un Consejo de Ciudadanos.

Antes de esta reforma se señalaba que los consejeros ciudadanos serían propuestos en los mismo términos pero por los partidos políticos con registro nacional. Con una mejor y oportuna apertura democrática y participativa por parte de los ciudadanos, ahora se establece, como lo hemos señalado, que las fórmulas serán presentadas a registro por los propios ciudadanos vecinos del área correspondiente.

En cuanto a la nueva participación de los partidos políticos ésta consistirá solamente en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección. Y sus facultades serán; las de gestión, supervisión, evaluación y, para algunos casos, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes.

f) Zona Metropolitana. Para la adecuada solución a diversos problemas que se contemplan en las zonas conurbadas al Distrito Federal, sobre todo en materias como protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte,

agua potable, etc.. Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones. (28)

El Estatuto

El estatuto de gobierno del Distrito Federal es el documento jurídico que describe la calidad de sus habitantes (originarios, vecinos y ciudadanos) así como el funcionamiento y desempeño de los órganos locales de gobierno:

La Asamblea Legislativa

El Jefe del Distrito Federal

EL Tribunal Superior de Justicia

Asimismo nos describe la función jurisdiccional en el orden administrativo a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la impartición de justicia ministerial a cargo de un Procurador General de Justicia, a su vez el estatuto contempla la organización política y administrativa del gobierno de la ciudad describiendo los principios que regirán el desempeño de sus funciones. También las relaciones laborales en el ámbito local serán impartidas por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, donde los funcionarios públicos se regirán por el título cuarto de la Carta Magna.

En el cuerpo del documento nos habla de la iniciativa y formación de las Leyes a cargo de la Asamblea Legislativa, el Presidente de la República así también al Jefe del Distrito Federal, asimismo nos habla de la Comisión de Gobierno en la Asamblea de Representantes, quien a su vez

(28).- Instituto de investigaciones Jurídicas Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tomo II, séptima edición Editorial Porrúa, S.A. México 1995 p.p. 1212-1229

se encarga de ratificar en su caso, el nombramiento del Jefe del Distrito Federal, dentro de sus funciones a la vez la Coordinación Metropolitana quien esta a cargo de la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, Estados y Municipios en las zonas conurbadas, limítrofes con la ciudad de México en las materias inherentes al medio ambiente y seguridad pública.

LAS DELEGACIONES

Organos administrativos descentralizados, con autonomía funcional en acciones de gobierno donde estará a cargo un Delegado quienes serán nombrados y removidos por el Jefe del Distrito Federal, quien someterá los nombramientos a la Asamblea Legislativa quien en su caso los ratificará por el voto de la mayoría presente en la sesión, así mismo nos marca las bases para la distribución de atribuciones entre órganos centrales y desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal donde a los órganos centrales les corresponde la planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación; los órganos desconcentrados tendrán las facultades siguientes: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, económicas, deportivas y las que le confiera la Ley. En lo referente a la materia de integración de los Consejeros Ciudadanos el estatuto jurídico establece la forma y condiciones que se deben de reunir como son:

- Hasta por los primeros 100,000 habitantes de la Delegación habrá 15 Consejeros.
- Por cada 50,000 habitantes que excedan de la cantidad a que se refiere la fracción anterior, habrá un consejero; y

- En todo caso, a cada Delegación corresponderán por lo menos 15 Consejeros.

Teniendo como funciones principales, aprobar supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales, en las materias de: Seguridad Pública; Servicio de Limpia; Agua Potable, Protección Civil, Atención Social, Servicios Comunitarios y Prestaciones Sociales, Parques y Jardines; Alumbrado Público; Pavimentación y Bacheo; Recreación, Deportes y Esparcimiento; Construcción, rehabilitación y mejoramiento de la planta física para la educación, la cultura y el deporte; y mercados, todo lo antes mencionado tendrá carácter vinculatorios y todo esto se sujetará a las previsiones de gastos o de presupuesto autorizados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

LA NUEVA LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

En párrafos anteriores nos referimos brevemente a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, indicando que la primera de estas leyes, fué expedida en el año de 1928, siendo abrogada por la expedida en el año de 1941, la que a su vez fué igualmente abrogada por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria del artículo 73 constitucional, fracción VI, base 1, de 1970, siendo ésta reformada en 1971, 1972 y 1976, siendo finalmente abrogada por otra de igual denominación y que fué publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1978, y que actualmente se encuentra vigente, con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de diciembre de 1983 y el 17 de enero de 1984. Así mismo contamos con la

Nueva Ley Organica de la Adiministración Pública del Distrito Federal, publicada el 31 de 1994, vigente a la fecha.

Técnicamente esta Ley Organica de 1978 debería de haber sido denominada con el nombre de Ley Orgánica del Distrito Federal, y no del Departamento del Distrito Federal, debido a que de su contenido se desprende lo referente a los órganos que integran y habrán de desempeñar el gobierno del Distrito Federal.

El Departamento del Distrito Federal, es el ordenamiento legal que servirá de base para conocer cuales son los órganos que integran el Departamento del Distrito Federal, así como sus Titulares y las atribuciones que éstos deberán cumplir para la realización de la función que le ha sido encomendada: gobernar la entidad denominada Distrito Federal.

La ley se encuentra dividida en seis capítulos y consta en su totalidad de 59 artículos, más los tres transitorios correspondientes a su última reforma, (1983).

En el Primer Capítulo se establecerá todo lo referente al gobierno y al territorio del Distrito Federal Estableciendo su organización interna así como las atribuciones de cada organismo y funcionarios que lo integran.

El Capítulo Segundo, que menciona la organización del Departamento del Distrito Federal, hace alusión a las principales

atribuciones que debe desempeñar dicho organismo en cuanto a gobierno, hacienda, asuntos jurídicos y administrativos, de servicios y obras, que ya hemos analizado.

El Tercer Capítulo, referente a la presentación de los servicios públicos, como su nombre lo indica, señalará la forma en que deben prestarse dichos servicios y todo lo relacionado con las concesiones para el desempeño de los mismos.

El Capítulo Cuarto señala como se constituye el Patrimonio del Departamento del Distrito Federal, estableciéndose todas las características para la adquisición de los bienes tanto del dominio público como de dominio privado que se consideren como parte de dicho organismo; se establece la clasificación de estos bienes y sus características.

El Quinto Capítulo, clasifica y señala cuales son los órganos de participación ciudadana, su integración, organización, funcionamiento, características, relaciones con las autoridades del Departamento del Distrito Federal, etc.

Finalmente, el Capítulo Sexto, establece cual deberá ser la participación política de los ciudadanos, haciendo alusión, principalmente al referéndum como principal forma de participación y todos los procedimientos para que este pueda llegar a darse.

Como lo hemos señalado, esta Ley ha tenido modificación desde que entro en vigor en 1978, ha sido la cuarta Ley en la historia con la cual ha contado La ciudad, las modificaciones de 1983 y cuyo reglamento apareció en enero de 1984, dieron inicio a los mecanismos, para que se ajustaran los órganos de participación ciudadana en el Distrito Federal y pudiera crearse la Primer Asamblea de Representantes, las reformas que se han dado desde el año pasado (1994), han logrado establecer la primer Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la estructuración para la elección de Consejeros Ciudadanos, con lo cual la Democratización del Distrito Federal no es el objetivo de lucha, sino más bien se convierte en el objetivo de perfeccionamiento, sobre todo en lo que se refiere a la participación ciudadana y a la prestación de los servicios públicos.

II. NUESTRO REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Como es sabido, el reglamento administrativo, es un conjunto de reglas y conceptos expedidos por el Presidente de la República, que es la autoridad competente para su expedición en el ámbito Federal y así mismo del Distrito Federal, cuyo propósito es la ejecución de una Ley determinada, o bien para regular el régimen interior de una dependencia de la Administración Pública.

En el caso concreto del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, su finalidad principal, es el facilitar la aplicación de la

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, ampliando y detallando cada una de las atribuciones que se establecen en dicho ordenamiento.

El Nuevo Reglamento interior de la administración pública del Distrito Federal fué publicado en el diario Oficial de la Federación con Fecha del 15 de Septiembre de 1995, y la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su punto Transitorio segundo dice al respecto; *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 del 29 de diciembre de 1978, seguirán vigentes hasta en tanto la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no expida los nuevos ordenamientos que regulen estas materias.* (29) Por ser ordenamientos legales muy extensos, consideramos, dada la importancia que así lo amerita que es mejor transcribir en un apéndice dichos ordenamientos que se podrán consultar al final de ésta investigación y debido a la importancia de conocer todas y cada una de las funciones que tienen encomendado los diferentes organismos que integran el Departamento del Distrito Federal, y no cometer omisiones de ninguno de estos órganos, que a juicio nuestro deben ser analizado de manera total.

(29)- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, op. cit., p. 35.

CAPITULO IV

ANALISIS JURIDICO DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

IV) ANALISIS LEGAL DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL DE FECHA 28 DE DICIEMBRE DE 1986 (30)

En este rubro realizaremos primeramente un extracto de los puntos más importantes de la iniciativa presidencial referida que constituye, el resultado de la Consulta Popular acerca de la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, para posteriormente efectuar un análisis legal sobre dicha iniciativa, así como también los comentarios relativos a la Nueva Asamblea Legislativa.

Señala el documento a estudio que la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal es una aspiración popular compartida por toda la población de éste, agregando igualmente que en las audiencias públicas de Consulta celebradas se presentaron dos posiciones:

1.- La que sostenía, que debe mantenerse al Distrito Federal con su status jurídico y político actual de territorio Federal, con la superficie que hoy ocupa y con su carácter de asiento de los Poderes Federales, y

2.- La que postulaba la creación de un Estado Libre y Autónomo en el territorio del Distrito Federal, con la elección directa del Gobernador, de los Diputados al correspondiente Congreso Local y de los Presidentes municipales y Ayuntamientos que suplirían a las actuales Delegaciones políticas del Distrito Federal.

(30).- Diario de los Debates de fecha 22 de abril de 1987, Congreso de la Unión, p.p. 2 a 50 .

El Lic. Miguel de la Madrid, (entonces Presidente de la República) aduce en este documento que : " *...La iniciativa que se somete a la consideración del Poder revisor de la Constitución, asume y ratifica las decisiones políticas fundamentales del pueblo de México, de constituirse en una República Federal y, como consecuencia reservar una circunscripción territorial para la residencia de los Poderes Federales, manteniendo un status político y jurídico del Distrito Federal y conservando su sede en la Ciudad de México, como se accedió desde el 18 de noviembre de 1824*".

Desde nuestra Constitución de 1824 y hasta nuestra Constitución de 1917, con excepción de las Constituciones Centralistas de 1836 y 1843, nuestra historia Constitucional nos presenta la existencia del Distrito Federal y , con breves efemérides históricas, la sede de los Poderes Federales ha sido la Ciudad de México. El Ejecutivo agrega que la determinación del territorio del Distrito Federal teniendo como centro a la Ciudad de México, responde a razones históricas, políticas y económicas.

A la proposición de que se cree un nuevo Estado en la Ciudad de México conforme lo establece el artículo 44 constitucional, la iniciativa en cuestión responde que la naturaleza política y jurídica del Distrito Federal y las características de la Ciudad de México impiden que con el territorio de ésta y su población se constituya el nuevo Estado, pues no tendría viabilidad política, económica y social, y trasladar la residencia de los Poderes Federales a otro lugar tendría un enorme costo económico. Desde el punto de vista político, la teoría y la historia prueban que no es conveniente la coexistencia sobre un mismo territorio, de un Poder Federal y un Poder Local; la soberanía tiene una dimensión

externa y otra interna: la primera implica que no habrá un Poder Nacional por encima del Poder del Estado y la segunda conlleva a la noción de que en el ámbito interno no habrá un Poder comparable al Poder del Estado. La aplicación del principio de soberanía interna exige que los Poderes Federales tengan un ámbito territorial propio donde no exista ningún órgano que ejerza poderes similares. La historia mexicana nos refiere, por otra parte, a los incidentes y conflictos que se han presentado en las excepcionales ocasiones en que el Gobierno Federal se ha encontrado en el territorio de algún Estado, y el Constitucionalismo Mexicano ha descartado la posibilidad de que se haga coincidir en el mismo ámbito espacial a los Poderes Federales y a un gobierno local soberano. Desde el punto de vista jurídico, en nuestro sistema federal no existe una subordinación del gobierno de alguna entidad federativa al Gobierno Federal o viceversa por lo que existiría salvaguarda de los Poderes Federales si éstos quedaran asentados en el territorio de un Estado, con lo que se atendería a la Unidad Nacional y se propiciaría el rompimiento del Pacto Federal. La real posibilidad de que coexistieran Poderes Federales y Locales no implicaría automáticamente que se generara entre ellos un grave conflicto de considerables dimensiones e imprevisibles consecuencias, pero también no podría garantizarse que así no sucediera. En el orden administrativo, si se constituyera un Estado en el territorio del Distrito Federal, sería consecuencia obligada que tuviera como base al Municipio libre, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 115 Constitucional, y se provocaría un conflicto de Municipios necesariamente conurbanos, carentes de recursos para la atención de sus problemas, sujetos al gobierno de Ayuntamiento cuya acción individual siempre sería insuficiente y sin las estructuras administrativas para

atender todas las obras de infraestructura y servicios públicos que requieren de una planeación y programación unitaria; la idea de reintroducir las organizaciones municipales en la Ciudad de México, tal y como las tenemos en los Estados de la República, no es conveniente, ya que, el Distrito Federal no es comparable con éstos. En el orden económico, la dispersión de recursos originaría el desplome de la realización de obras públicas y de la prestación de los servicios públicos que exigiría la división municipal. En el ámbito de lo social, las consecuencias serían trágicas en perjuicio de todos los habitantes del Distrito Federal; basta imaginar la posibilidad de atención a la seguridad ciudadana con policías de cada uno de los Municipios cuyo Jefe estaría bajo el mando de cada uno de los Presidentes Municipales.

Para finalizar las objeciones a las ideas expuestas en la proposición segunda aludida en el desarrollo de este tema, la iniciativa presidencial (de 1986) que nos ocupa manifiesta que: "*Como culminación de las razones apuntadas, es conveniente expresar que la creación de un nuevo Estado, con los actuales territorio y población del Distrito Federal, atentaría contra el equilibrio del Pacto Federal, esencia de la República pues se crearía un Estado de dimensiones políticas, económicas y sociales, desproporcionado respecto de las características de los demás Estados que integran la Nación, lo que originaría una singular preeminencia de dicho Estado y en consecuencia, un desequilibrio contrario a nuestro Pacto Federal*" , agregando que debe conservarse la actual ubicación y situación jurídica del Distrito Federal y que lo que se debe de buscar son soluciones nuevas y mejores.

Antes de ocuparnos de la creación que propone la iniciativa presidencial de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, queremos manifestar nuestra opinión acerca de las dos proposiciones que según dicha iniciativa surgieron de la Consulta Popular, así como también expresar nuestras ideas sobre las objeciones que el Ejecutivo formula a la propuesta de crear un nuevo Estado dentro del territorio del Distrito Federal, como lo sostiene la segunda proposición que señalamos al inicio del desarrollo del tópico en turno:

Hemos de enunciar que en opinión de diversos juristas (311), en los foros de Consulta Popular se vertieron propuestas de muy diversa índole, y no como lo sostuvo la iniciativa presidencial en considerar sólo a dos, el número de proposiciones. Fauzi Hamdan Amad, catedrático de la Escuela Libre de Derecho, sostiene por su parte que son tres las proposiciones esbozadas en los foros de Consulta:

1.- Los que solicitaban el traslado de residencia de los Poderes Federales a otro lugar, con lo cual se ayudaría a la descentralización del Distrito Federal, con la propuesta específica de que el nuevo lugar se escogería fuera de una delimitación territorial muchísimo menor a la actual, por no ser necesario que el Distrito Federal tuviera una extensión tan grande como la que actualmente tiene y, como consecuencia de ello, automáticamente quedaría erigido el actual Distrito Federal en el Estado del Valle de México.

(311)-Hamdan Amad, Fauzi. Conferencia Pronunciada en la Escuela Libre de Derecho en el año de 1987, tema: Análisis de las Recientes Reformas Constitucionales en Materia de Gobierno del Distrito Federal, apunte inédito.

2.- Otros propusieron la democratización plena en el Distrito Federal, sin cambiar de residencia a los Organos Federales, otorgando los derechos políticos a sus habitantes mediante la creación de un Organó Legislativo exclusivo para el Distrito Federal y desde luego la elección directa de sus miembros, al igual que el establecimiento de un Organó Ejecutivo local, de elección popular, cuyas funciones, aunque no propiamente equivalentes a las de un Gobernador de una entidad federativa, tuviera mayor autonomía que el actual Jefe del Departamento del Distrito Federal, dejando sólo ciertas facultades de control, vigilancia y revisión al Organó Ejecutivo Federal, y:

3.- Una tercera corriente proponía la reducción de la extensión territorial del Distrito Federal, siguiendo el modelo norteamericano del Distrito de Columbia, y la erección en Consecuencia del resto de la superficie territorial del Distrito Federal, en una entidad federativa con la denominación del Estado del Valle de México, con las consiguientes reformas constitucionales.

Vemos que no todos estarían de acuerdo con que fueron dos las proposiciones que surgieron de la consulta popular.

Por otro lado, desde este momento expresamos que diferimos con las dos proposiciones que indica la iniciativa presidencial respectiva, ya que consideramos que ninguna de ellas restituye totalmente los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, que en ninguna de estas circunstancias tendrían ellos los mismos derechos que el resto de los ciudadanos mexicanos, quienes participan con su voto en la elección de

sus Representantes locales al Congreso legislativo, del titular del Ejecutivo Local, y demás Representantes Federales y Locales. Sin embargo, nos referimos brevemente a las objeciones que la iniciativa presidencial hace a la propuesta de crear un Estado libre y autónomo en el territorio del Distrito Federal, con la elección directa del Gobernador, Diputados locales y Presidentes municipales: de manera general no estamos de acuerdo con los argumentos de lo que dicha iniciativa expone, ya que consideramos que en su mayoría carecen de consistencia jurídica y que constituyen ideas que entrañan medidas de seguridad para no disputar con los partidos de oposición, así como las organizaciones civiles, el control político del Distrito Federal, razón por la cual deja fuera toda posibilidad de incluir a éste en la disputa electoral de posiciones importantes. Destacamos que en la multicitada iniciativa se habla indistintamente y como sinónimos de Distrito Federal y Ciudad de México, lo que es inaceptable pues como ya se apuntó el Distrito Federal no es una ciudad sino el asiento de los Poderes Federales. Así mismo, con frecuencia se habla del territorio del Distrito Federal, enfatizando por nuestra parte el hecho de que actualmente no existe una ley que determine la extensión territorial del Distrito Federal, existiendo tan solo el artículo 13 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que estipula que los límites de éste son los fijados por los Decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, lo que no viene a resolver ningún problema pues si nos ajustamos a dicho precepto vamos a encontrarnos con que estos límites se han rebasado enormemente, lo que nos conduciría a determinar el carácter que tendría la extensión territorial excedente a los indicados límites.

En relación a que el nuevo Estado tendría obligadamente como base al Municipio Libre, provocando un conjunto de Municipios necesariamente conurbados, carentes de recursos para la atención de sus problemas, al respecto consideramos que la existencia de Municipios conurbados no necesariamente tiene como consecuencia el que éstos carezcan de recursos para sufragar sus necesidades, pues esto podría evitarse con una eficaz y eficiente administración municipal respetuosa de las normas legales que le sean aplicables. Finalmente y en relación a que en el ámbito social las consecuencias para los habitantes del Distrito Federal serían trágicas, poniendo como ejemplo la atención que se le daría a la seguridad ciudadana con policías de cada uno de los Presidentes municipales, en nuestro concepto no encontramos razones suficientes para que una administración responsable no pueda atender las exigencias sociales de los habitantes del hoy Distrito Federal, haciéndose hincapié que en la actualidad la atención a la seguridad ciudadana es deficiente y, quizá, la división en municipalidades tendría más éxito en este renglón.

Con respecto a la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la iniciativa presidencial pluricitada señala: que en las audiencias públicas de consulta realizadas, se reconoció mayoritariamente la necesidad de mantener un territorio exclusivo para los Poderes Federales, conservando el Distrito Federal su ubicación y extensión actuales, proponiéndose que el fortalecimiento y crecimiento de la democracia se puede alcanzar con la creación de una Asamblea de Diputados para el Distrito Federal, con el perfeccionamiento y profundización de la descentralización y desconcentración de la

Administración Pública del Distrito Federal, así como también con el fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social; que los ciudadanos del Distrito Federal disfrutan de derechos políticos y no se encuentran privados de ellos, sino que su ejercicio y efectos están determinados por la propia naturaleza política y jurídica del Distrito Federal; que los ciudadanos del Distrito Federal eligen al titular del Poder Ejecutivo del gobierno del Distrito Federal, pues de acuerdo a lo dispuesto por la base 1a de la fracción VI del artículo 73 constitucional, la elección del Presidente constituye simultáneamente la elección del titular del Poder Ejecutivo del gobierno del Distrito Federal, al estar esta titularidad asignada al propio Presidente de la República; que como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, cuyos lineamientos fundamentales se contienen en la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 constitucional, y; señala el decreto las facultades que habrá de tener la mencionada Asamblea de Diputados del Distrito Federal.

Con respecto a lo anterior, nos pronunciamos en el sentido de que no consideramos que la Asamblea de Diputados del Distrito Federal (finalmente Asamblea Legislativa del Distrito Federal), sea una solución para restituirles a los ciudadanos del Distrito Federal los derechos políticos que les corresponden y además estimamos que tal Asamblea representa un paso para democratizar el Distrito Federal pues no responde a las exigencias políticas mayoritarias de sus habitantes. Al desarrollar el tema **Atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal** abundaremos sobre nuestra anterior afirmación.

IV.2. DEBATE PARLAMENTARIO RESPECTO A LA CONSTITUCION DE LA ASAMBLEA DE
REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

El Congreso de la Unión es, sin duda alguna, la máxima tribuna nacional. En él fluyen las ideologías más divergentes expuestas por los partidos políticos mexicanos acerca de los grandes problemas de nuestro país. Por ello y con el objeto de exponer las tesis sostenidas por los partidos políticos en relación a la participación de los ciudadanos en el gobierno del Distrito Federal, hemos obtenido los documentos relativos al Debate Parlamentario que sobre este punto se generó y para efectos de nuestro trabajo lo hemos extractado en los siguientes términos:

El Partido Revolucionario Institucional sostuvo fundamentalmente, que debe respetarse la naturaleza jurídica y el status político del Distrito Federal como sede de los Poderes de la Unión y como ámbito territorial sujeto a su autoridad directa y exclusiva; que debe mantenerse la decisión política de que las dimensiones físicas y el sistema del gobierno del Distrito Federal no pueden alterarse mientras los Poderes Federales no sean trasladados a otro espacio territorial; que debe innovarse la estructura orgánica de las instituciones federales que ejercen funciones decisorias en el Distrito Federal y crear una Asamblea de elección popular directa e integración pluripartidista, dotada de facultades para expedir ordenamientos de observancia general y obligatoria, de contenido y rango normativo específicos, así como para ejercer actos de control respecto de las autoridades administrativas de esta entidad; que

debe otorgarse fuerza de mandamiento constitucional al proceso de descentralización y desconcentración de la Administración Pública del Distrito Federal; que deben ampliarse las vías de participación ciudadana a través de organizaciones vecinales y otras asociaciones de interés social fortaleciendo su representatividad democrática y su capacidad de gestión, promoción y supervisión y; que deben reforzarse las bases de la autonomía de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal permitiendo la inamovilidad de Magistrados y Jueces.

Por su parte, el Partido Popular Socialista propuso conforme a la iniciativa presentada el 9 de diciembre de 1980, la creación de un órgano legislativo local competente para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, así como para ratificar los nombramientos que el Presidente hiciese del Gobernador, el Procurador y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y, de acuerdo a la presentada el 23 de septiembre de 1986, la creación de un Estado denominado "Anahuac" en el territorio que ahora ocupa el Distrito Federal, dejándose la residencia de los Poderes Federales en un municipio del nuevo Estado que conservaría la estructura política que hoy jurídicamente posee el Distrito Federal.

En iniciativa presentada el 17 de noviembre de 1983 por el Partido Socialista de los Trabajadores, se propuso que el gobierno del Distrito Federal se deposite en un solo individuo electo popularmente y en Delegados municipales y que el Gobernador del Distrito Federal designe a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

que deberán ser aprobados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como que el Procurador General de Justicia sea también designado libremente por dicho Gobernador.

Los Partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Revolucionario de los Trabajadores, Mexicano de los Trabajadores y Demócrata Mexicano, en la iniciativa presentada el 21 de octubre de 1986, plantean la creación de un nuevo Estado de la Federación que se denominaría Estado Anahuac, asentado en el territorio que actualmente ocupa el Distrito Federal, y con los límites de éste. El Estado de Anahuac se conformaría con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y se organizaría internamente bajo el régimen Municipal. En dicho Estado se erigirían con el carácter de autoridades locales, un Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos Municipales y para la organización jurídico-política del mismo se instalaría un Congreso Constituyente encargado de formular la Constitución Política respectiva. De esta manera, los proponentes estiman que los habitantes de la capital recobrarían en plenitud sus derechos políticos.

De las propuestas anteriormente citadas, todas a excepción de la iniciativa presidencial defendida por el Partido Revolucionario Institucional, fueron desechadas porque *Lejos de ser concordantes con los fines políticos y sociales que sus contenedores declaran, conllevarían a resultados nocivos, puesto que trastornaría, unos el equilibrio de Poderes que es esencial a nuestro*

sistema constitucional, y otros, pondrían en peligro la solidez y unidad del Estado Nacional que es salvaguarda de los derechos de todos los mexicanos " . (32)

Consecuentemente, el Debate se centró en la iniciativa presidencial referida, pudiéndose destacar los siguientes puntos de dicho Debate:

El Partido Acción Nacional, por voz de sus Diputados, atacó la creación de la Asamblea cuestionando si la misma es un órgano de carácter legislativo o ejecutivo, ya que se le otorgan facultades de hacer reglamentos, bandos, etcétera, y además no tienen que rendirle cuentas al Organismo Ejecutivo del Distrito Federal, y por otro lado, desde el punto de vista formal, se le otorgan facultades de carácter legislativo que corresponden al Congreso de la Unión, como es la aprobación de los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, haciendo así mismo alusión al artículo 49 constitucional que establece que no podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, preguntándose si está en presencia de un Cuarto Poder. También expone que la creación de este órgano es un equívoco legislativo ya que se crea una institución que carece de poder en sí misma y que pretende legitimar la existencia de 66 gestores con sueldo, que además tendrán fuero federal; que éste tendrá voz restringida pero ninguna capacidad de decisión trascendente; que se hace hincapié en que las iniciativas de los partidos de oposición, con diversos matices y diferencias, coinciden en la necesidad de reestructurar la forma de gobierno y la estructura jurídico-política en el Distrito

(32) - Diario de Debates de fechas 22 de abril de 1987, p. 11, ts. 32 al 39, Congreso de la Unión.

Federal y solamente el partido oficial propuso que se mantuviera el régimen que hasta el momento subsiste, con una Asamblea que no refleja realmente las inquietudes de los capitalinos; que la Asamblea representa una erogación económica fuerte, más burocracia, un obstáculo más al largo camino para solucionar problemas, más antesalas; es la institucionalización del coyotaje en el Distrito Federal.

El Partido Popular Socialista señala que es inadmisibles el argumento priísta para no crear el Estado de Anahuac en el sentido de que no pueden coexistir Poderes Federales y Locales; ya que de hecho siempre han coincidido ambos Poderes en los 31 Estados. Señala también que la iniciativa presidencial debatida no hace sino crear una especie de Ayuntamiento con facultades disminuidas, lo que se encuentra muy lejos de satisfacer las necesidades no solamente de los habitantes del Distrito Federal, sino también del desarrollo democrático de la Nación. Este partido desestima igualmente el argumento priísta de que no puede crearse el Estado de Anahuac en virtud de que el Poder Revisor de la Constitución no tiene facultades para alterar decisiones políticas fundamentales, correspondiendo esto al Constituyente Originario, ya que aduce el PPS que ninguna ley consigna tal hipótesis, cuestionando que materias pueden modificarse y cuáles no. Ahora bien, en relación a la afirmación del partido oficial de que si se llevara a cabo la instauración de Municipios en el Distrito Federal se provocaría que todos los servicios públicos que actualmente se imparten se verían cortados con un cuchillo, el PPS esgrime que es falso dicho argumento ya que en la actualidad el Distrito Federal está conurbado con 12 municipios que tienen vida en el Estado de México, y los servicios funcionan

perfectamente. Además sostienen que el hecho de que el Congreso de la Unión tenga facultades legislativas sobre el Distrito Federal, en lugar de beneficiarse trae como consecuencia un mayor centralismo. Por su parte proponen, las siguientes modificaciones a los artículos 43, 44, 74 fracciones II y XVII. En el mismo documento desechan la iniciativa presidencial, el dictamen del PRI, así como las propuestas de los demás partidos políticos en lo que contravengan a la del PPS.

El Partido Socialista Unificado de México, junto con el Partido Demócrata Mexicano, Partido Revolucionario de los Trabajadores, Mexicano de los Trabajadores y Partido Acción Nacional, formularon voto particular en relación al dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Distrito Federal, proponiendo diversas reformas constitucionales para crear el Estado Anáhuac en el territorio actual del Distrito Federal, planteando la convocatoria a un Congreso Constituyente que elaboraría la Constitución de dicho Estado, sujeta a referéndum popular. Así mismo, critican la iniciativa del Ejecutivo señalado que es un ejercicio de simulación política que tiene como objetivo refrendar las atribuciones del Presidente de la República para gobernar de manera personal y sin control real a la mayor concentración urbana del país, que es el centro económico y cultural de la Nación, agregando que las facultades de la Asamblea que propone el Presidente de la República no rebasan algunas de las que tiene un Ayuntamiento municipal, siendo ya propias del Consejo Consultivo de la Ciudad de México, desde luego sin las facultades ejecutivas de un Ayuntamiento, puesto que sólo puede emitir normas reglamentarias cuya aplicación quedará a cargo del Ejecutivo.

El Partido Socialista de los Trabajadores controvirtió las ideas de crear la Asamblea de Representantes del Distrito Federal expresando que el hecho de que el gobierno del Distrito Federal y sus Delegados no sean electos por el pueblo ha dado como resultado la formación de élites políticas que se suceden en los puestos de gobierno (delegacional o central del Departamento), restringiendo cada vez más los espacios de participación política a la ciudadanía afectando negativamente las relaciones sociales y limitando por tanto la obtención de condiciones mínimas para el bienestar de los trabajadores y sus familias, saltando a la vista la necesidad de rescatar los plenos derechos ciudadanos de modo que puedan ellos mismos, mediante el sufragio, elegir a sus gobernantes. Destaca ese Partido que su demanda es integrar en el Distrito Federal el Estado 32, de manera que el Ejecutivo de esta entidad sea depositado en un Gobernador electo, que sus actuales Delegaciones adquieran la categoría de Municipios libres, contando con la autonomía, las funciones y la organización que a éste le son propias, adoptando las modalidades que el desarrollo del Distrito Federal le imponga y sobre todo, que en materia de representatividad popular cuente con un Congreso Local integrado por Diputados con facultades plenas para resolver sobre la formulación de la Constitución de ese Estado y la legislación particular para el mismo. De facto y tácitamente el dictamen o iniciativa del partido oficial reconoce que los ciudadanos del Distrito Federal no cuentan con derechos plenos. También señalan que aunque la Asamblea de Representantes no es la expresión acorde a su demanda es ya en sí el reconocimiento pleno de un derecho que se expresará en la existencia de elecciones en el Distrito Federal.

El Partido Socialista Unificado de México, por su parte argumentó que sería factible la institución de la organización municipal en el Distrito Federal bajo las condiciones que tiene actualmente, pues de esa manera los habitantes del Distrito Federal elegirían de manera directa a sus Representantes en el gobierno de éste, para así tener una participación política real en los problemas de dicha entidad; que en dicha organización municipal se distribuirían de modo equitativo, racional, y conurbado los servicios del mismo, es decir, proponen formas de participación directa y no solamente consultivas en el Distrito Federal. Afirman además que no es necesario que los Municipios mantengan la división territorial actual de las Delegaciones. Finalmente, aunque no comparten totalmente la idea de constituir la Asamblea de Representantes, sugieren ampliación en las facultades de ésta como las de proponer al Congreso de la Unión proyectos de leyes orgánicas para el Distrito Federal, de leyes electorales para éste e iniciativas en materia sobre las cuales corresponde legislar a dicho Congreso.

El Partido Mexicano de los Trabajadores ataca el centralismo que se da en las iniciativas del Presidente, ya que no se promueve el real federalismo. Afirman que resulta conveniente que el pueblo elija a las autoridades políticas en el Distrito Federal bajo la forma política que sea (Estado de Anáhuac, reducción del territorio del Distrito Federal), para que el Presidente no continúe con su poder en el sentido de nombrar a las autoridades de gobierno para 8 millones de ciudadanos y casi 20 millones de habitantes.

Con todo lo anteriormente apuntado, contamos con un panorama general de las tesis sostenidas por los partidos políticos ante el Congreso de la Unión acerca de la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, así como los principales argumentos esgrimidos en relación a la creación de la Asamblea de Representantes que nos ocupa.

IV.3. ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

En el diario Oficial de 10 de agosto de 1987, se notifica la creación la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un Organó de Representación Ciudadana, integrada por 40 Representantes electos según el principio de representación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial. Las atribuciones de dicha Asamblea son las siguientes:

a) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, los cuales no podrán contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión respecto al Distrito Federal. Nuestra opinión al respecto es en el sentido de que la Asamblea dictará dichos ordenamientos legales tan solo para integrar las omisiones en que incurra el Congreso de la Unión respecto al Distrito Federal o bien, para desarrollar más específicamente las leyes y decretos expedidos por el Legislativo Federal, de tal manera que podríamos afirmar que la Asamblea en cuestión tiene cierto grado de subordinación

con respecto al Congreso General, lo cual es inadmisibile puesto que la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal estara ahora tambien subordinada a la voluntad de los demas ciudadanos mexicanos, ya que los Representantes que eligen los ciudadanos primeramente señalados tendran cierta supeditación a los Diputados y Senadores Federales que son electos por los ciudadanos indicados en segundo término.

b) Proponer al Presidente de la República la atención de los problemas prioritarios a efecto de que los considere en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal que envía a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Por nuestra parte queremos destacar que tales proposiciones carecen de fuerza vinculativa.

c) Recibir los informes trimestrales que sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, y elaborar un informe anual que votado por el Pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara de Diputados el Congreso General, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal. Consideramos que es lamentable que en este inciso no se especifique lo que sucedería en el caso de que el voto del Pleno de la Asamblea desaprobara la remisión del informe anual a la Cámara Baja Federal, y, en nuestra opinión, debiera señalarse que en este caso la Asamblea tendría facultades para citar a los funcionarios administrativos vinculados con los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos, a fin de que dirimieran las dudas de este órgano de Representantes, y en su caso,

someter a éstos a un juicio de responsabilidad por el mal manejo de los fondos públicos.

d) Citar a los servidores públicos para que informen sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras. En este inciso también se omite señalar lo que sucedería en caso de que la Asamblea no estuviese de acuerdo con los informes respectivos, consecuentemente insistimos en el comentario del inciso anterior.

e) Convocar a Consulta Pública.

f) Formular a las autoridades administrativas las peticiones que acuerden el Pleno de la Asamblea, como resultado de su acción de gestoría ciudadana. Pensamos que esto, desde luego, es independiente de la gestoría ciudadana a título particular o individual.

g) Analizar los informes semestrales de sus Representantes, para que el Pleno tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión.

h) Aprobar los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que haga el Presidente de la República.

i) Expedir el Reglamento para su gobierno interior; e

j) Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

Como se desprende de todo lo anterior, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal dista mucho de nuestra propuesta de crear una nueva entidad federativa, con Poderes Locales propios y, en cuanto al Distrito Federal, que el Congreso de la Unión sea el que legisle dentro de su territorio. Enfatizamos nuestra idea de que la mencionada Asamblea de ninguna manera restituye a los habitantes del Distrito Federal los derechos políticos que les permitan designar autoridades locales y federales como sucede con los demás ciudadanos mexicanos, y, ahora no sólo la voluntad de estos últimos convergerá con la de aquellos para integrar a un Congreso de la Unión con facultades para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sino, lo que es más grave, la voluntad de los habitantes del Distrito Federal estará subordinada a la de los demás ciudadanos nacionales por la razón de que los Representantes a la Asamblea que nos ocupa lo estarán, en algún grado, con respecto a los Diputados y Senadores que integran el Congreso Federal cuyas leyes y decretos no podrán ser contravenidos por aquellos. Insistimos en nuestra opinión de que la Asamblea no responde a las demandas políticas de los ciudadanos del Distrito Federal y mucho menos restablece íntegramente sus derechos políticos a elegir a sus Representantes y autoridades, como el resto de los ciudadanos mexicanos, constituyéndose por lo tanto, la Asamblea en un intento para democratizar el Distrito Federal, desde luego en aras de que el gobierno y el partido oficial conserven las posiciones políticas privilegiadas de que gozan en la capital de la República. Finalmente nos remitimos a lo que en materia de atribuciones y de manera mas específica señala el capítulo II de la Ley Orgánica de la Asamblea de

Representantes del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial del 2 de febrero de 1968, enunciando por nuestra parte las materias sobre las cuales podrán dictarse bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno y que según la Ley citada son: educación; salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos; mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación; espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso de suelo; regulación de la tenencia de la tierra; establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arenas y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección; disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamiento; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias; cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social, y; acción cultural.

IV. 4. ESTRUCTURA ORGANICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

Según el Decreto que crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ésta estará integrada por 40 Representantes por votación mayoritaria relativa y 26 por representación proporcional, que durarán en su encargo 3 años, contarán con un suplente cada uno y deberán reunir los mismos requisitos que el artículo 55 constitucional

exige para los Diputados Federales, destacándose que el artículo 370 del Código exige otros requisitos.

La mencionada Asamblea tendrá como máxima autoridad dentro de ella al Pleno, contando con una mesa directiva a la que corresponderá el manejo de la agenda y la conducción del debate, misma que estará integrada por un Presidente, un Secretario y el número de Vice-presidentes y Pro-secretarios (con sus respectivos suplentes) que determine el Reglamento para su gobierno interior.

Igualmente la citada Asamblea contará con un Oficial Mayor y un Tesorero, nombrados por el Pleno, y las Comisiones que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones.

Es procedente señalar que el Reglamento para el gobierno interior de la Asamblea establece con mayor precisión la estructura y organización de la Asamblea. (33)

IV.5. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA CREACIÓN DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

La constitución de la Asamblea a estudio ha generado las reformas a diversos artículos de nuestra Constitución Política, la derogación de distintas disposiciones constitucionales, la adición de nuevas formas

(33).- Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Diario oficial, Secretaría de Gobernación, Martes 2 de febrero de 1968, p.p. 21 a la 28

jurídicas y el surgimiento de nuevos ordenamientos y figuras del Derecho.

Dentro de las reformas a diversos artículos de nuestra Carta Magna tenemos la de la fracción VI del artículo 73, que esencialmente fué modificada contemplando ahora una nueva figura que es precisamente la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, estipulando que es un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, señalando su integración básica, sus atribuciones y sus períodos de sesiones ordinarias, entre otras disposiciones, de la fracción V del artículo 79, que suprime como facultad de la Comisión Permanente la de otorgar o negar su aprobación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que ahora será atribución de la Asamblea, de las fracciones II y XVII del artículo 89 que, respectivamente, suprimen la facultad y obligación del Presidente para nombrar y remover libremente al Gobernador y Procurador General de Justicia del Distrito Federal, teniendo ahora la atribución de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal y, que el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal no serán ya sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados (o en caso a la de la Comisión Permanente del Congreso General), sino a la de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; la del primer párrafo del artículo 110 que incluye como sujetos de juicio político a los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y al titular del órgano u órganos del gobierno del Distrito Federal (antes mencionaba al "Jefe del Departamento del Distrito Federal"); la del primer párrafo del artículo 111, que incluye a los Representantes a la Asamblea del Distrito

Federal y al titular del órgano de gobierno de éste (antes hablaba del Jefe del Departamento del Distrito Federal), contra quienes para proceder penalmente, previamente la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si hay o no lugar a proceder contra el inculcado por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, y ; la del artículo 127 que incluye a los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal como funcionarios merecedores a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que será determinada en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Dentro de las derogaciones aludidas tenemos la de la fracción VI del artículo 74 que señalaba como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que le sometía el Presidente, facultad que compete ahora la Asamblea de Representantes según lo estipula en su Ley Orgánica en su Título V, Capítulo III,

En lo que respecta a adiciones legales, tenemos que el Código Federal Electoral contiene ahora un nuevo Libro, el Noveno que se refiere a la Elección de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al que nos remitimos.

Una consecuencia más de la constitución de la Asamblea es el surgimiento de nuevos ordenamientos legales dentro de nuestro sistema jurídico positivo, como es el caso de la Ley Orgánica de dicha Asamblea

del 2 de febrero de 1988 y la del Reglamento Interior de la misma elaborado el 26 de abril de 1995.

Finalmente, nuevas figuras legales se han originado, considerando por nuestra parte conveniente detenernos brevemente en el análisis de ellas:

En primer lugar, estimamos que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal resulta una novedad en virtud de que no es equiparable a ninguno de los órganos que se conocen actualmente en nuestro Derecho Positivo Mexicano. Sin embargo, creemos pertinente señalar que en opinión del Catedrático Fauzi Hamdan Amad, existe un antecedente: *"Aunque bajo las Constituciones Centralistas, como es natural, dejó de existir el Distrito Federal, quisiera referirme, por constituir un importante antecedente, que de alguna manera pienso fue tomada en cuenta por el llamado Poder Constituyente Permanente que instituyó la Asamblea de Representantes para el Gobierno del Distrito Federal, a un órgano denominado Asambleas Departamentales dentro de la organización de los Departamentos en que se dividió el país, instituido en las Bases Orgánicas de 1843 (artículo 134) que le confirió funciones, entre otras, relativas a reglamentar lo relativo a servicios públicos del Departamento, cuidar la salubridad pública, aprobar los presupuestos de gastos, proponer iniciativas de ley al Congreso General, servir de consultor del gobierno en todos los asuntos que éste le encomiende, etc."* (34).

(34).- Hamdan Amad, Fauzi. op. cit., p.p. 6 y 7.

Surge a colación que cualquier órgano que existe hoy en día, necesariamente debe encuadrar en cualquiera de los tres Poderes que se conocen, a saber: Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Siguiendo este orden de ideas vale preguntarse a cuál de estos Poderes pertenece la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y, para resolver esta cuestión recurriremos al sentido que le da el Maestro Gabino Fraga al **aspecto material** y **aspecto formal** cuando explica las tres funciones del Estado: ni formal ni materialmente la Asamblea en cuestión pertenece al Poder Judicial ya que aquella no lleva a cabo una actividad creadora de una situación jurídica particular en la cual aplicando la ley a un conflicto concreto se resuelva una controversia determinada, así como tampoco existe norma legal alguna que la sitúe dentro de dicho Poder; ni formal ni materialmente pertenece al Poder Ejecutivo pues no desarrolla una acción subordinada a la ley que consista en la ejecución de actos materiales o jurídicos para casos individuales ni tampoco existe regla alguna que la ubique formando parte del Poder Ejecutivo Federal; formalmente no pertenece al Poder Legislativo, pues ninguna disposición del Decreto del 10 de agosto de 1987 que crea a dicha Asamblea, ni de la Ley Orgánica de ésta, ni del Título Noveno del Código Federal Electoral, ni ninguna de algún otro ordenamiento que resultare aplicable establece esta hipótesis, todo lo cual nos conduce a pensar que materialmente hablando realiza funciones legislativas, pues los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que dictará constituyen normas de carácter general, abstracto e impersonal como lo son las normas que expide el Poder Legislativo, desde luego haciendo hincapié que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no está integrada por Diputados y, principalmente, que las

materias sobre las que puede dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno (que se señalan en el artículo 73 fracción VI, base 3a., inciso constitucional), no son materia exclusiva de ella, pues el Congreso Federal podrá expedir leyes o decretos relativos a estas materias sin que la citada Asamblea pueda contradecirlos, por lo que a nuestro juicio hay cierta subordinación por parte de la Asamblea indicada con respecto al Congreso General, por lo que deducimos que aquella es un órgano que materialmente hablando desarrolla una función legislativa y que sin pertenecer al Poder Legislativo Federal se encuentra subordinada a él, situación ésta que no se presenta en ningún otro órgano que actualmente se conozca en nuestro sistema legal.

Por otra parte resultan igualmente novedosos los requisitos que la Ley Orgánica de la Asamblea previene para la iniciativa popular que ya se contemplaba en el capítulo VI de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, pues anteriormente tal iniciativa debía estar apoyada por un mínimo de cien mil ciudadanos dentro de los que deberían quedar comprendidos al menos cinco mil ciudadanos por cada una de las 16 Delegaciones (lo que prácticamente hacía negatorio el derecho a la iniciativa popular), y, actualmente únicamente se exige un mínimo de diez mil ciudadanos que sean residentes del Distrito Federal, lo que a nuestro juicio hace más viable el ejercicio de este derecho. Cabe señalar que a través de la iniciativa popular los ciudadanos del Distrito Federal participan en la creación, reforma, derogación o abrogación de los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que la Asamblea habrá de expedir para el Distrito Federal sobre las materias que ya han quedado señaladas.

IV. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.

Es sabido que son tres las funciones esenciales del Estado, a saber: la función Ejecutiva, la función Legislativa y la función Judicial.

En el caso del Distrito Federal, ya hemos señalado que el Poder Ejecutivo Federal, cuyo titular es el Presidente de la República, quien es el encargado del gobierno del Distrito Federal por conducto del Jefe del Departamento, quien es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

El Poder Legislativo Federal tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y, la función judicial está a cargo de los Tribunales de Justicia del Fuero Común, encargándose de la materia administrativa el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la materia laboral la Junta de Conciliación y Arbitraje, siendo pertinente señalar que existe un Procurador General de Justicia en el Distrito Federal que se encarga de la persecución de los delitos del orden común.

Por razones de nuestro tema, omitiremos lo que se refiere a la función jurisdiccional y administrativa o ejecutiva, para encargarnos únicamente de la función legislativa.

La función legislativa ha sido definida, desde el punto de vista formal, como la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que se acuerde con el régimen constitucional forman el Poder

Legislativo y, desde el punto de vista material, como aquél acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general.

De la definición que desde el punto de vista formal hemos dado de la función legislativa, se deriva el principio de la autoridad formal de la ley, que significa que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo Poder y siguiendo los mismos procedimientos acatados para la formación de la resolución primitiva. Con este principio se enuncia claramente que ni el Poder Ejecutivo, ni el Poder Judicial, podrán estar por encima del Congreso de la Unión en cuanto a función legislativa se trata, excepción hecha a los juicios de amparo en donde el acto reclamado es una ley que se califica de inconstitucional; y que en caso de prosperar la acción constitucional el Poder Judicial podrá ordenar que la ley en cuestión no se aplique dentro de la esfera jurídica del quejoso, desde luego sin que pueda ser una declaración general de inconstitucionalidad respecto a ésta, impidiendo de esta manera la ejecución de la ley dictada por el Poder legislativo al hecho particular.

Encontramos que dentro de nuestro sistema jurídico mexicano, ocasionalmente el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial realizan una función legislativa, desde el punto de vista material, así, tenemos al Poder Ejecutivo realizando una función legislativa, cuando emite un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general, como sería en el caso de que hiciera uso de su facultad reglamentaria, o bien en el caso de las llamadas facultades extraordinarias para legislar, en las hipótesis de los artículos 29, 73 fracción XVI y 131 segundo párrafo de la

Constitución, y en el caso del Poder Judicial, cuando emite su Reglamento Interior.

La facultad que tenía el Congreso de la Unión respecto a la función legislativa en el Distrito Federal se le otorgaba por lo dispuesto en el artículo 73, fracción VI de la constitución, sometiéndose a las normas que se establecen en las bases 1a., 2a., 3a., 4a. y 5a. Dicha facultad se reglamentó en su base 3a. de la fracción VI, del artículo 73, para la organización y funcionamiento de la Asamblea para su gobierno interior, sin la intervención de ningún otro órgano.

Señalando sobre una de las propuestas de que debería reducirse la extensión territorial del Distrito Federal, erigiéndose el territorio restante en una nueva entidad federativa, con Poderes Locales propios, enfatizando sobre el aspecto de la función legislativa en este último y la supresión de la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal en la manera que actualmente se hace.

Se ha apuntado que el hecho de que el Congreso de la Unión sea el órgano encargado de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, redundaría en perjuicio de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal. Esto es así en virtud de que la integración del Congreso de la Unión no está determinada únicamente por la voluntad de dichos ciudadanos, sino que, ocurre la voluntad de los demás ciudadanos mexicanos, también ampliamente señalado, de tal manera que los primeros tienen que consentir que representantes populares de ciudadanos que no tienen la calidad de votantes de los propios

ciudadanos del Distrito Federal, tengan que inmiscuirse injustificadamente en asuntos que deben ser propios y exclusivos de los ciudadanos del Distrito Federal, haciendo hincapié que no ocurre esto en la integración de los Congresos locales de las entidades federativas.

Estimamos que se rescatarían los derechos políticos de los votantes del Distrito Federal una vez que éstos se convirtieran en ciudadanos del nuevo Estado surgiente, que tendría desde luego un Poder Ejecutivo, un Poder Judicial y un Poder Legislativo locales, donde la integración de este último sería asunto privativo de sus ciudadanos, descartándose así toda posibilidad de que esa aptitud de selección de sus representantes populares ante el Congreso Local tengan que converger con el designio político de ciudadanos ajenos y extraños a este nuevo Estado. De este modo, el Congreso de la Unión dejaría de legislar lo relativo al Distrito Federal (en los términos que actualmente lo hace), ocupándose en lo futuro solo de las demás atribuciones que le refiere el artículo 73 constitucional, enfatizándose que las facultades legislativas sobre el Distrito Federal las ejercerá tan sólo dentro de la circunscripción territorial indispensable que se le asigne para ser sede de los Poderes Federales.

IV - Estatuto jurídico

El Congreso de la Unión con base en la fracción VI del artículo 73 Constitucional, determina la cumplimentación orgánica y funcionamiento estructurado de los órganos de gobierno o representación. En virtud de la modificación del régimen del Distrito

Federal al dejar de ser, hasta 1997, departamento administrativo, no es aplicable una ley orgánica, y como tampoco se conforma como una entidad federativa libre y soberana, tampoco es procedente otorgarse una constitución. En lo referente al nombramiento de los magistrados del Tribunal, el estatuto nada señala respecto al sometimiento de tales nombramientos fuera del período ordinario de sesiones de la Asamblea, y como no se le dan facultades a la Comisión de Gobierno de la misma, se debe interpretar que solamente dichos nombramientos serán aprobados por la propia Asamblea de Representantes en período ordinario de sesiones. Asimismo en materia de Consejeros Ciudadanos serán electos por fórmula, integrada por un propietario y un suplente, que en cada área vecinal en que se dividan las delegaciones podrán presentar para su registro los ciudadanos vecinos del área correspondiente, en los términos que establezca la Ley de participación ciudadana, la cual deberá ser emitida por la Asamblea de Representantes. Y las facultades de los consejeros ciudadanos están las de gestión, supervisión, evaluación y, para algunos casos, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para demarcaciones determinen las leyes correspondientes.

CONCLUSIONES

1.- Hoy la Ciudad de México, como lo fue en la época prehispánica la Gran Tenochtitlan, conserva aún importantes facultades decisorias y una situación hegemónica inaceptable. Por todo ello nos pronunciamos en favor del fortalecimiento de nuestro sistema federal y asimismo en pro de una urgente descentralización en todos los niveles de gobierno y en todas las esferas de acción gubernamental.

2.- Estimamos que en gran parte el centralismo a que nos hemos hecho alusión obedece a que al Distrito Federal se le han otorgado funciones ajenas a su finalidad natural y que son propias de una ciudad. Guillermo Prieto, en 1856 y, Francisco Zarco expresaron que los ciudadanos de la Ciudad de México deberían contar con un gobierno propio electo por ellos mismos.

3.- Las formas de Estado y las Formas de Gobierno no deben confundirse ya que el Estado, es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es decir, es una entidad de derecho. El gobierno, en cambio, es un conjunto de órganos a través de los cuales el Estado ejerce las funciones que como tal tiene encomendadas.

4.- Dentro de todo Estado Federal, existe una circunscripción territorial que sirve de asiento a los Poderes Federales. Esta

circunscripción territorial es en nuestro país el Distrito Federal, o la Ciudad de México que tuvo su origen en la Constitución de 1824.

5.- Por las reformas constitucionales realizadas al artículo 73 constitucional en el año de 1928, la organización gubernativa del Distrito Federal, se transforma ya que se suprime el Municipio libre del Distrito Federal, y las jurisdicciones de los municipios que integraban dicha entidad se convierten en Delegaciones.

6.- La organización política del Distrito Federal aún cuando actualmente está señalada en la Constitución Política, se encuentra mal ubicada ya que está en la Fracción VI del artículo 73 que trata de las Facultades del Congreso.

7.- Orgánicamente, el gobierno del Distrito Federal se constituye por tres Poderes: el Ejecutivo ; El Legislativo y Judicial.

8.- La designación de los órganos de gobierno administrativo del Distrito Federal, no se realiza por elección popular directa de su población. Se ha pensado como forma de alcanzar la democratización para el Distrito Federal en la elección directa del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

9.- Con el afán de resolver el problema de la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, se han creado los

mecanismos para que garanticen el fortalecimiento y crecimiento de la democracia en la Ciudad de México.

10.- La organización política del Distrito Federal aún cuando actualmente está señalada en la Constitución Política, se encuentra mal ubicada ya que está en la Fracción VI del artículo 73 que trata de las Facultades del Congreso.

11.- Las Facultades de la Asamblea de Representante están orientadas básicamente de acuerdo a su concepción como órgano de representación ciudadana, sin embargo no puede afirmarse que sea plenamente un instrumento de democracia.

12.- Dentro de las facultades de la Asamblea de Representantes existen algunas de carácter legislativo, asimismo su estructura, funcionamiento y elección, es similar a la de las Legislaturas Locales.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, PORRUA, 7a. ed., MEXICO, 1986.
2. ALTAMIRANO, IGNACIO. HISTORIA Y POLITICA DE MEXICO, MEXICO 1883 - 1884, 2a. ed., MEXICO, 1947.
3. ARTEAGA NAVA, ELIZAR. DERECHO CONSTITUCIONAL ESTATAL, 1a. ed., PORRUA, MEXICO, 1985.
4. BENSON NATTIE, LEE. LA DIPUTACION PROVINCIAL Y EL FEDERALISMO MEXICANO, COLEGIO DE MEXICO, MEXICO, 1955.
5. BERLIN VALENZUELA, FRANCISCO. TEORIA Y PRAXIS POLITICA ELECTORAL, 1a. ed., MEXICO, 1988.
6. BURGOA, IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, PORRUA, 7a. ed., MEXICO, 1989.
7. CAMPILLO CAUTLI, HECTOR. LA NACION MEXICANA, SUS ORIGENES, FUNDADORES, FORMACION Y DESARROLLO, FERNANDEZ EDITORES, 1a. ed., MEXICO, 1962.
8. CARPIZO, JORGE. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, 1a. ed., UNAM, MEXICO, 1980.
9. COSIO VILLEGAS, DANIEL. EL SISTEMA POLITICO MEXICANO, CUADERNOS DE JOAQUIN MORTIZ, 3a ed., MEXICO, 1973.

10. CUE CANOVAS, AGUSTIN. EL FEDERALISMO MEXICANO, ED. LIBRO MEX., MEXICO, 1960.

11. DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL, 3a. ed., PORRUA, MEXICO, 1966.

12. DE LA TORRE VILLAR, ERNESTO. EL ORIGEN DEL ESTADO MEXICANO EN LA FORMACION DEL ESTADO MEXICANO, PORRUA 1a. ed., MEXICO, 1984.

13. DE PINA, RAFAEL. DICCIONARIO DE DERECHO, PORRUA, MEXICO, 1978.

14. DOCUMENTOS RELATIVOS AL DEBATE PARLAMENTARIO SUSCITADO RESPECTO A LA CREACION DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, DIARIO DE LOS DEBATES DE FECHA 22 DE ABRIL DE 1987, CONGRESO DE LA UNION.

15. ENCICLOPEDIA DE MEXICO, DIRIGIDA POR JOSE ROGELIO ALVAREZ, TOMO IV, EDICION ESPECIAL, MEXICO, 1987.

16. FAYA VIESCA, FRANCISCO. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, PORRUA, 1a ed., MEXICO, 1979.

17. FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO, PORRUA, 20a. ed., MEXICO, 1980.

18. FUENTES DIAZ, VICENTE. ORIGEN Y EVOLUCION DEL SISTEMA ELECTORAL, EDICION DEL AUTOR, MEXICO, 1967.
19. FUENTES PARA LA HISTORIA DE LA CIUDAD DE MEXICO. DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA., MEXICO ,1972.
20. FLORES OLEA, GONZALEZ CASANOVA Y OTROS. EL SISTEMA MEXICANO, COLECCION NUEVA POLITICA, VOL. 1, NUMERO 2, FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO, 1976.
21. FLORIS MARGADANT, GUILLERMO. INTRODUCCION A LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO, ED. ESFINGE, 6a. ed., MEXICO, 1985.
22. IMAGEN DE LA GRAN CAPITAL, ENCICLOPEDIA DE MEXICO S.A. de C.V., ALMACENES PARA LOS TRABAJADORES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, MEXICO, 1985.
23. GARCIA PURON, MANUEL. MEXICO Y SUS GOBERNANTES, PORRUA, 1a. ed., MEXICO, 1964.
24. GONZALEZ, MARIA DEL REFUGIO . COORDINACION, LA FORMACION DEL ESTADO MEXICANO, 1a. ed., PORRUA, MEXICO, 1984.
25. GONZALEZ CASANOVA, PABLO. LA DEMOCRACIA EN MEXICO, ED. ERA, 4a. ed., MEXICO, 1971.

26. GONZALEZ URIBE, HECTOR. TEORIA POLITICA, PORRUA, 2a. ed., MEXICO, 1977.
27. HAMDAN AMAD, FAUZI. CONFERENCIA PRONUNCIADA EN LA ESCUELA LIBRE DE DERECHO EN EL AÑO DE 1987, TEMA: ANALISIS DE LAS RECIENTES REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, APUNTE INEDITO.
28. HAMILTON, MADISON Y JAY. EL FEDERALISTA, FONDO DE CULTURA ECONOMICA, 1a. REIMPRESION MEXICO, 1974.
29. HERRERA Y LASSO. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, 1a SERIE, 1a. ed., JUS, MEXICO, 1983.
30. HISTORIA DE MEXICO, ED. SALVAT, TOMOS 4 Y 5, MEXICO, 1978.
31. INICIATIVA PRESIDENCIAL PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA ASAMBLEA DE LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, DIARIO DE LOS DEBATES DE FECHA 22 DE ABRIL DE 1987, CONGRESO DE LA UNION.
32. LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, (MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES), TOMO VI, PORRUA, 2a. ed., MEXICO, 1978.
33. MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS, ED. CUMBRE, 12a. ed., TOMO I, MEXICO, 1975.

34. MORENO, DANIEL. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. EDITORIAL PAX, 7a. ed., MEXICO, 1983.
35. MUÑOZ, LUIS. COMENTARIOS A LAS CONSTITUCIONES DE IBEROAMERICA, EDICIONES JURIDICAS HERRERO, TOMO II, MEXICO, 1954.
36. OCHOA CAMPOS, MOISES. LA REFORMA MUNICIPAL, 3a. ed., PORRUA, MEXICO, 1979.
37. PALOMAR DE MIGUEL, JUAN. DICCIONARIO PARA JURISTAS, ED. MAYO, 1a. ed., MEXICO 1981.
38. PAVAN, PEDRO. LA DEMOCRACIA Y SUS RAZONES, ED. DIFUSION, BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1961.
39. PEREZ NIETO, CASTO LEONEL. COMPILADOR, REFORMAS CONSTITUCIONALES DE LA RENOVACION NACIONAL, 1a. ed., PORRUA, MEXICO, 1987.
40. SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO, PORRUA, TOMO I, 10a. ed., MEXICO, 1981.
41. RIOS ELIZONDO, ROBERTO. DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA, EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICACIONES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, MEXICO, 1974.

BIBLIOGRAFIA

42. TENA RAMIREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. PORRUA, MEXICO 1984.

43. TENA RAMIREZ, FELIPE. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, 14a. ed., PORRUA, MEXICO, 1989.

44. VILLASEÑOR Y VILLASEÑOR, ALEJANDRO. GOBERNADORES DE MEXICO Y FORMAS DE GOBIERNO, TIPOGRAFIA DE "EL PROGRESO LATINO", MEXICO, 1970.

45. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURUDICAS CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS TOMO II, SEPTIMA EDICION EDITIRIAL PORRUA, S. A. MEXICO, 1995.

LEGISLACION CONSULTADA:

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
2. CODIGO FEDERAL ELECTORAL.
3. LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL.
4. LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES.
5. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
6. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.
7. LEY ORGANICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.
8. LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL.
9. LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

10. REGLAMENTO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL.
11. REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
12. REGLAMENTO DE INTEGRACION DE LAS JUNTAS DE VECINOS DEL DISTRITO FEDERAL.
13. REGLAMENTO INTERNO DE LAS JUNTAS DE VECINOS DEL DISTRITO FEDERAL.
14. REGLAMENTO INTERNO DEL CONSEJO CONSULTIVO DEL DISTRITO FEDERAL.
15. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 - 1988.

EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y SU DEMOCRATIZACION.

INDICE

INTRODUCCION.

| | |
|---|-----------|
| CAPITULO I. BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS- LEGISLATIVOS DEL DISTRITO FEDERAL. | 1 |
| CAPITULO II. EL DISTRITO FEDERAL Y EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO. | 21 |
| II.1. Características del Sistema Federal. | 22 |
| a) El Distrito Federal Parte de los Poderes Federales. | 26 |
| II.2. Congreso de la Unión. | 29 |
| a) El Congreso de la Unión como Legislatura Local y Federal. | 29 |
| II.3. La Cámara de Diputados. | |
| a) Representación Política en General. | 32 |
| b) Representación Mayoritaria y proporcional. | 33 |
| II.4. La Cámara de Senadores. | |
| a) Composición del Senado. | 37 |
| b) Formas de Elección y Representación Política que Desempeñan. | 37 |

| | |
|---|-----------|
| II.5. Formas de Elección y Representación en el Distrito Federal Desde su Origen. | 39 |
| II.6. La Asamblea de Representantes. a) Origen y Motivos de su Creación. | 44 |
| CAPITULO III. EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y SU DEMOCRATIZACION | 50 |
| III.1. El Distrito Federal. a) Consideraciones Previas. | 51 |
| III.1.1. Origen del Distrito Federal. a) Antecedentes Históricos. b) Antecedentes Políticos. | 51 54 |
| III.1.2. Organización Constitucional del Distrito Federal. | 56 |
| III.1.3. Situación Geográfica del Distrito Federal. | 64 |
| III.1.4. Consecuencias de la Traslación de los Poderes Federales Respecto al Area Geográfica Actual del Distrito Federal y Respecto al Territorio a donde se Trasladarían Dichos Poderes. | 65 |
| III.2. El Gobierno del Distrito Federal. | 69 |
| III.2.1. Organización del Distrito Federal. | 71 |

| | |
|-----------------------|----|
| a) Poder Ejecutivo. | 73 |
| b) Poder Legislativo. | 76 |
| c) Poder Judicial. | 80 |

| | |
|---|----|
| III.2.2. El Departamento del Distrito Federal como Administración Pública del Distrito Federal. | 82 |
| a) Antecedentes del Departamento Distrito Federal. | 84 |

| | |
|---|-----|
| III.2.3. Estructura Interna y Organización del Departamento del Distrito Federal. | 85 |
| a) El Jefe del Departamento Del Distrito Federal. | 90 |
| b) Los Delegados. | 93 |
| c) Las Delegaciones del Distrito Federal. | 94 |
| d) Órganos de Colaboración Ciudadana. | 96 |
| e) Atribuciones del Departamento del Distrito Federal. | 101 |
| f) Reformas Política del Gobierno del Distrito Federal | 105 |
| g) Estatuto | 110 |
| h) Nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. | 112 |
| i) Nuevo Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. | 115 |

CAPITULO IV. ANALISIS JURIDICO DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTATES DEL DISTRITO FEDERAL. 117

| | |
|--|-----|
| IV. 1. Análisis Legal de la Iniciativa Presidencial para el Establecimiento de la Asamblea de Representantes en el Distrito Federal, de Fecha del 28 de Diciembre de 1986. | 118 |
|--|-----|

| | |
|--|------------|
| IV. 2. Debate Parlamentario Respecto a la Constitución de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. | 127 |
| IV.3. Atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. | 135 |
| IV.4. Estructura Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. | 139 |
| IV.5. Consecuencias Jurídicas de la Creación de la Asamblea de Representantes. | 140 |
| IV.6. La Asamblea Legislativa. | 146 |
| IV.7. Estatuto Jurídico | 149 |

CONCLUSIONES.

APENDICE.

BIBLIOGRAFIA.