

302809

1

UNIVERSIDAD MOTOLINIA, A. C.



ESCUELA DE DERECHO

CLAVE 302809

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

"EL DISTRITO FEDERAL UN PASO A LA
DEMOCRACIA".

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALEJANDRA ARACELI AGUIRRE SOSA



DIRECTOR DE TESIS: LIC FERNANDO V. GUTIERREZ NAVARRETE

MEXICO, D. F.

2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

2

FERNANDO V. GUTIERREZ NAVARRETE
ABOGADO

ASUNTO: VOTO APROBATORIO DE
DIRECTOR DE TESIS.

LIC. JOSE LUIS FRANCO VARELA
DIRECTOR TECNICO
ESCUELA DE DERECHO
UNIVERSIDAD MOTOLINIA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

APRECIABLE MAESTRO:

La alumna ALEJANDRA ARACELI AGUIRRE SOSA, con el No. de cuenta 946293380, ha elaborado bajo la dirección del que suscribe, la Tesis para presentar su Examen Profesional, intitulada "EL DISTRITO FEDERAL UN PASO A LA DEMOCRACIA", con el objeto de obtener el grado académico de Licenciado en Derecho.

Después de dirigir este trabajo de investigación, se señala que la alumna ha concluido la Tesis de referencia, la cual reúne los requisitos de contenido académico y de forma establecidos en el reglamento.

Por tanto, me permito extender mi aval intelectual; y, mi voto de Director de Tesis, por ser un trabajo de investigación, que cumple con la calidad académica de Tesis de Licenciatura.

Atentamente.

México, D.F. a 26 de Noviembre del año 2002.

F. Gutierrez

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Lic. José Antonio Ortiz Cerón

México, D.F. 17 de diciembre del 2002

Lic. José Luis Franco Varela
Director Técnico
ESCUELA DE DERECHO DE LA
UNIVERSIDAD MOTOLINA, A.C.

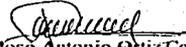
**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Distinguido Maestro:

Me permito manifestarle que he recibido para su revisión la tesis titulada "EL DERECHO FEDERAL UN PASO A LA DEMOCRACIA", con la que para obtener el título de Licenciado en Derecho presenta la alumna ALEJANDRA ARACELI AGUIRRE SOSA, quien se encuentra inscrita ante esa Universidad con el número de cuenta 94629338-0.

Después de haber revisado dicho trabajo de investigación, entiendo que cumple en su totalidad con los requisitos de validez que exige la Ley Federal del Derecho de Autor. Por lo tanto, le permito dar mi voto aprobatorio.

Atentamente,


José Antonio Ortiz Cerón
Licenciado en Derecho
Céd. Prof. # 157759

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

4

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A mi Mamá

Quiero darte las gracias por el infinito amor que me has entregado por todo tu esfuerzo sin límite para sacarnos adelante no importando las circunstancias o lo mal agradecidos que a veces seamos los hijos. Darte las gracias por enseñarme el verdadero significado de ser una mujer, que aun entre los mayores problemas y adversidades la solución nunca será rendirse.

Me has dado el ejemplo de que en esta vida triunfa el que permanece en el corazón de los demás sin importar si fracasa o no, ya que únicamente trasciende aquel que aporta algo a los demás.

Has estado presente cuando más lo he necesitado, en los momentos de alegría y felicidad para alentarme y en los momentos de dolor y tristeza para consolarme.

Has respetado mi individualidad indicandome que solo yo debo resolver mis problemas, aleccionandome a tener sangre fría en los momentos de crisis y honor, y cautela en los momentos de triunfo.

Gracias mamá por haberme inculcado el sentido de responsabilidad que me ha permitido convertirme hoy en una profesionista, pero sobre todo, me siento afortunada de contar con una amiga como tú.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A mi hermana

Un gracias no es suficiente para expresar todo mi cariño y agradecimiento por tu cariño y apoyo que en todo momento y ante cualquier situación me has brindado, por ser no solo mi hermana sino también mi amiga, mi ejemplo con esa fortaleza y decisión que te caracteriza.

Que aún siendo tan diferentes siempre estaremos juntas compartiendo como hasta ahora momentos difíciles y alegres.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A mi hermano

Abelito gracias corazón por tu cariño, gracias por que aun siendo un niño me haz enseñado que siempre en cualquier momento y lugar la vida esta llena de sueños e ilusiones, que existen sentimiento puros, me enseñaste que una sonrisa cuesta poco y produce mucho, que lejos de empobrecer a quien la dá enriquece a quien la recibe y perdura eternamente.

Marisa:

No existen palabras para agradecer todo tu cariño, tus abrazos, tu preocupación y tu apoyo, el saber que aún cuando estemos lejos siempre estas con nosotras.

Los quiero mucho

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Al Ing Saúl Figueroa

Un hombre maravilloso, integro hasta el fondo del corazón, del que he aprendido no sólo una sino millones de cosas invaluable, como es la honestidad y la dignidad. Por enseñarme el verdadero significado de la humildad que consiste en perdonar.

Que es el causante de este momento que por momentos parecia un sueño, y que cuando pudo desvanecerse aparecio para volverlo realidad, llenándome de cariño incondicional, apoyo, sonrisas y alientos.

Gracias por estar siempre a mi lado impulsandome a ser mejor, enseñándome a luchar por lo que creo.

Te quiero mucho

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A mis Tios

Irma y Ranferly, que siempre están presentes sin reserva alguna para apoyarnos con su cariño, sus consejos y su interés. Gracias por esa palabra adecuada, por ese abrazo en el momento indicado.

Ángeles y Sergio, que compartieron conmigo lo más valioso que tienen -su familia- por tratarme como una hija más procurándome en todo momento. Gracias por sus oraciones, por su apoyo, pero sobre todo gracias por su cariño

Chuy y Pablo, gracias por su cariño por todos esos detalles invaluable que siempre llevare conmigo.

Carmen y Faustino, por brindarnos su cariño, sus oraciones, por estar al pendiente de nosotros procurándonos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Don Antonio:

Gracias por esa amistad que nos brinda sin reserva, no se imagina que imponente fue encontrar un apoyo, una persona sencilla y sincera como usted, del que aprendí que el hecho de tener un amigo es un regalo único e invariable.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A mis amigos

Martha, Camila, Perla, Grisel, Lupita, Maura, David y Favio, con los que he compartido momentos de alegría y otros no tan alegres; de los que he recibido tanto cariño, afecto, estímulos, pero sobre todo un amistad verdadera e incondicional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A mis Profesores

Lic. Facundo Santillan Julián

Gracias por su amistad y sus consejos, por esa dedicación de compartirnos sus conocimientos por convicción, guiándonos para superarnos como seres humanos, por enseñarme que la perseverancia y la sencillez es una gran virtud

Lic. Fernando V. Gutiérrez Navarrete

Gracias por su tiempo, su confianza, por haberme compartido sus conocimientos, que es lo más valioso que un ser humano puede dar.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Mtra. Alma Murguía

Mi más profundo respeto y admiración, gracias por enseñarme el valor que tiene el orden y la dedicación, el valor que tiene la formación de un alumno.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INDICE

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

PROLOGO

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DISTRITO FEDERAL.

	1
1.1. Época Prehispánica.	2
1.1.1. Los Aztecas.	3
1.1.2. Organización Política.	4
1.1.3. El Calpulli.	7
1.2. La Colonia en la Ciudad de México.	9
1.2.1. El Virreinato en la Capital de la Nueva España (1535-1786).	11
1.2.2. El Gobierno Indígena en la Nueva España.	13
1.2.3. Las Intendencias en la Nueva España a partir de 1786.	15
1.2.4. El Ayuntamiento de la Ciudad de México.	17
1.3. La Independencia en la Ciudad de México.	21
1.3.1. La Constitución de Apatzingán.	21
1.3.2. La Constitución de 1824.	22
1.3.3. Leyes Constitucionales de 1836.	28
1.3.4. La Constitución de 1857.	29
1.4. La Constitución de 1917.	35
1.5. Artículo 44 Constitucional.	44
1.5.1. Primer Antecedente.	46
1.5.2. Segundo Antecedente.	46
1.5.3. Tercer Antecedente.	47
1.5.4. Cuarto Antecedente.	47
1.5.5. Quinto Antecedente.	48
1.5.6. Sexto Antecedente.	49
1.5.7. Séptimo Antecedente.	49
1.5.8. Octavo antecedente.	50
1.5.9. Noveno Antecedente.	50
1.5.10. Décimo Antecedente.	50
1.6. Artículo 122 Constitucional	51
1.6.1. Primer Antecedente.	65
1.6.2. Segundo Antecedente.	67
1.6.3. Tercer Antecedente.	68
1.6.4. Cuarto Antecedente.	69
1.6.5. Quinto Antecedente.	70
1.6.6. Sexto Antecedente.	71
1.6.7. Séptimo Antecedente.	71

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2

CAPITULO II EL DISTRITO FEDERAL (1928-1987)	74
2.1. La Reforma Constitucional de 1928.	80
2.2. Leyes y Reformas Posteriores a 1928.	85
2.2.1. Organización y funcionamiento del Departamento del Distrito Federal 1941-1970.	86
2.2.2. Organización y funcionamiento del Departamento del Distrito Federal 1970-1972.	87
2.2.3. Reformas y adiciones a la Ley Orgánica en 1972.	87
2.2.4. Adición a la fracción VI, del artículo 73 constitucional de 1977.	88
2.2.5. Organización y funcionamiento del Departamento del Distrito Federal 1978-1983.	89
2.2.6. Reformas y adiciones de 1983-1987.	90
2.3. El Ejecutivo Del Distrito Federal Durante este Periodo.	90
2.4. El Congreso de la Unión como Legislador del Distrito Federal.	91
2.5. La Reforma Política de 1977.	93
CAPITULO III ORGANIZACION DEL DISTRITO FEDERAL 1988-1996.	98
3.1. El Consejo Consultivo de la Ciudad De México.	98
3.1.1. Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana.	98
3.2. Creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.	100
3.2.1. Instalación de la Asamblea.	105
3.2.2. Actividades parlamentarias de la Asamblea de Representantes.	107
3.2.3. Comparecencia de los funcionarios del Departamento del Distrito Federal.	108
3.3. La Segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal.	110
3.3.1. La distribución en la Segunda Asamblea.	112
3.3.2. La actuación de la Segunda Asamblea.	116
3.4. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal.	117
3.4.1. Reforma constitucional al artículo 122, 1993.	117
3.4.2. Nuevas facultades de la Asamblea.	119
3.4.3. Nueva organización de la Asamblea.	120
3.4.4. Leyes, reglamentos y acuerdos aprobados.	122
CAPITULO IV REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1996.	127
4.1. Reforma Constitucional.	127
4.2. Poder Ejecutivo del Distrito Federal.	129
4.2.1. El Presidente de la República.	129
4.2.1.1. Nombramiento y remoción del Secretario de Seguridad Pública y del Procurador General de Justicia del Distrito Federal.	130
4.2.1.2. Facultades en materia de Seguridad Pública.	133
4.2.1.3. De la facultad de conceder indultos.	134
4.2.1.4. De las facultades en materia de Protección Civil.	135
4.2.2. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.	135
4.2.2.1. Requisitos para ser Jefe de Gobierno.	136
4.2.2.2. De sus facultades y obligaciones.	138
4.2.2.3. De la remoción.	146
4.2.2.4. Elección del Primer Jefe de Gobierno.	149

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

3

4.2.2.5. Primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal.	151
4.3. Poder Legislativo del Distrito Federal.	153
4.3.1. El Congreso de la Unión.	153
4.3.2. Asamblea Legislativa del Distrito Federal I Legislatura.	155
4.3.2.1. Nuevas facultades.	155
4.3.2.2. De los Diputados Locales.	156
4.3.2.3. De la elección de 1997 y sus resultados.	157
4.3.2.4. Primeros resultados.	159
4.4. Poder Judicial del Distrito Federal.	161
4.4.1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación.	161
4.4.2. Del Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura.	163
4.4.2.1. Tribunal Superior de Justicia.	163
4.4.2.2. El Consejo de la Judicatura.	164
4.4.3. Otros Órganos de Administración y Procuración de Justicia del Distrito Federal.	165
4.5. De los Órganos Político-Administrativos de las Demarcaciones Territoriales.	166
4.5.1. Elección de los Titulares.	166
4.5.2. Competencia.	167
4.5.2.1. Personalidad jurídica y facultad de expedir bandos.	171
4.5.2.2. Servicios Públicos.	172
4.5.2.3. Sistemas de Coordinación.	174
4.5.2.4. Opinión en concesiones de servicios públicos.	175
4.5.2.5. Licencias, permisos y autorizaciones.	175
4.5.2.6. Anteproyectos de programas operativos y presupuesto delegacional.	175
4.5.2.7. Uso del suelo.	175
4.5.2.8. Admnustrar la Hacienda.	176
4.5.3. Integración.	176
4.5.4. Funcionamiento.	178
4.5.5. Relación con el Jefe de Gobierno.	179
4.6. Propuesta para la Reforma Política de la Ciudad de México.	180
4.6.1. Propuesta para la Reforma Política de la Ciudad de México.	180
4.6.1.1. Normas Fundamentales de la Entidad y Relación con los Poderes Federales.	182
4.6.1.2. Organización de la Ciudad.	184
4.6.1.3. Sistema Electoral.	191
4.6.1.4. Participación Ciudadana.	192
4.6.1.5. Ambito Metropolitano.	193
4.6.2. Figuras de Participación Ciudadana.	193
4.6.2.1. Plebiscito.	194
4.6.3. Creación de los Órganos Electorales Locales.	202

CONCLUSIONES **203**

BIBLIOGRAFIA **211**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PROLOGO

No deben confundirse Distrito Federal y Federación, por más que aquel constituya el lugar de residencia de los poderes federales y aun cuando su administración, dirección y gobierno, se ejerzan por la propia Federación. En efecto, desde el punto de vista formal, el Distrito Federal mantiene una relación de dependencia con la Federación de Estados, puesto que se encomiendan al Congreso de la Unión las funciones legislativas que rigen la entidad (artículo 73, fracción VI, de la Constitución Federal); la función administrativa depende del Presidente de la República, quien atiende en forma directa su gobierno (artículo 73, fracción VI, Base 1ª, de la citada Ley Fundamental); y por último la función judicial se encomienda esencialmente a órganos jurisdiccionales encabezados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, cuyos miembros (magistrados) son nombrados también por autoridades federales, según el procedimiento particular que señala la propia Carta Magna (artículo 73, fracción VI, Base 4ª); sin embargo, desde el punto de vista material, el Distrito Federal es una entidad local, como se desprende de los preceptuados en el artículo 43 de la citada Ley Fundamental, que expresamente señala que, además de los Estados que ahí se enumeran, el Distrito Federal es parte integrante de la Federación, es decir, que no es la Federación misma y, si bien el Congreso de la Unión emite las leyes que lo rigen, éstas no tienen aplicación en toda la República, como tampoco tienen jurisdicción en todo ese ámbito sus autoridades administrativas y sus tribunales carecen de competencia para conocer de asuntos que no corresponden a la localidad.

Lo anterior se refiere al hecho de que nuestra Constitución en su artículo primero aún cuando señala a la letra que *"En los estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma*

establece, es decir, nos otorga una garantía de igualdad, lo anterior no es cierto ya que los ciudadanos de las entidades federativas a diferencia de los ciudadanos del Distrito Federal, pueden elegir a su representantes tanto del poder Ejecutivo Federal, Ejecutivo Local, Diputados y Senadores Federales y Diputados Locales, así como Presidentes Municipales; y en el caso del Distrito Federal elegimos al Presidente de la República, Diputados y Senadores Federales, y hasta hace muy poco (1997), tenemos la opción de elegir o nombrar a representantes locales y a últimas fechas al Jefe del Gobierno del Distrito Federal al igual que a los delegados (2000).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo representa un intento por ofrecer una propuesta de reforma eficaz, para la organización jurídica-funcional en el Distrito Federal, planeando un esquema general tanto para la Ciudad de México como lo ha sido hasta entonces para las Entidades Federativas, de constitución, relación y organización; obteniendo así elementos y criterios generales para construir una política homogénea, no obstante que en el Distrito Federal están asentados los poderes federales.

Considerando que el gobierno democrático del Distrito Federal tiene ante sí el enorme reto histórico de demostrar que es factible la coexistencia en el mismo espacio territorial de los Poderes Federales y los Órganos de Gobierno locales, cada uno con sus respectivas competencias, aun cuando sus titulares (principalmente por cuanto hace al Ejecutivo Federal y Local) provengan de distintas expresiones políticas.

Toda vez que a los habitantes del Distrito Federal se nos ha considerado como ciudadanos de segunda categoría, ya que no se nos ha respetado la garantía de carácter político a la que se refiere el artículo primero de nuestra Carta Magna, ausentándose así del espíritu constituyente del 1917. Caso contrario a los ciudadanos de las entidades federativas, toda vez que a éstos sí se les ha reconocido el derecho de votar y ser votados en los diferentes rubros.

Por lo anterior, hemos dividido este trabajo en cuatro capítulos derivado de los cambios políticos que ha sufrido nuestra Ciudad de México.

En el primer capítulo de este trabajo estudiaremos el origen y la evolución de la organización política y social de la Ciudad de México, desde la fundación de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

gran Tenochtitlán hasta llegar al México independiente; asimismo, destacaremos la importancia de los Artículos 44 y 122 Constitucionales.

En el segundo capítulo se analiza la situación del Distrito Federal, a partir de la reforma constitucional de 1928, la cual suprimió los ayuntamientos en la capital y cuyo efecto principal fue la reducción de los derechos políticos de los ciudadanos de la entidad, lo que en gran medida motivó al legislador para que en el año de 1977 en una demanda de compensar los mínimos derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, se instituyera en nuestra Constitución las figuras jurídicas del Referéndum y la Iniciativa Popular, como medios de participación ciudadana en los asuntos propios del Distrito Federal.

En el tercer capítulo se analizan los principales cambios en la estructura política del Distrito Federal, en el periodo de 1988 a 1996. Periodo en el que se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en atención a la reforma constitucional de 1987, lo que influyó para que en el año de 1993, mediante una nueva reforma constitucional, sus facultades fueran ampliadas, a fin de que este órgano pudiera expedir leyes para el Distrito Federal, transformándose en la Asamblea de Representantes I Legislatura. Asimismo, en virtud de la reforma constitucional de 1993, se expidió un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con el objeto de regular el funcionamiento de los órganos de gobierno del Distrito Federal.

En el cuarto capítulo se analizan los efectos de la reforma constitucional de 1996, relativa al Distrito Federal, dentro de los que destacan la elección del Jefe de Gobierno, el otorgamiento de mayores facultades legislativas a una Asamblea no de Representantes, sino Legislativa, en materias que antes estaban en el ámbito de competencia del Congreso de la Unión. Asimismo, la elección en el año 2000 de los Titulares de los Órganos Político-administrativos de las demarcaciones territoriales, llamadas hoy Delegaciones. Conforme se va desarrollando este capítulo vamos fijando nuestras propuestas, en razón de que si bien, la situación jurídico-política del

Distrito Federal cambió considerablemente con la reforma constitucional de 1996, algunas facultades de los órganos de gobierno locales, deben adecuarse a la nueva situación política mediante una propuesta de reforma política para la Cuida de México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DISTRITO FEDERAL.

El nombre México-Tenochtitlán significa en náhuatl "el tunal divino donde está Mexltli", como lo establece la "Enciclopedia México, Imagen de la Gran Capital"¹. Del análisis, de aquellas palabras, que se traducen de derecha a izquierda, resulta: *tetl*, piedra y *nochtli*, tuna, que con la terminación abundancial *tlan* es el colectivo tunal. La piedra (*tetl*) sobre la cual está el tunal tiene forma de doble corazón humano y significa el "corazón de la tierra", según se ve en la lámina 50 del *Códice Borgia*, donde el nopal brota del pecho de la diosa de la Tierra, y en el monolito del Museo Nacional de Antropología e Historia, llamado el Teocali de la Guerra Sagrada, circunstancia que da al tunal el carácter de divino. "*Mixitli*, a su vez, aparece representado sobre el tunal en forma de águila y significa, literalmente, "el obligo de la luna" o, de modo más propio, "el hijo de la luna", de *meztli*, luna, y *xitli*, obligo. Tal nombre es una advocación de Tlahuizcalpantecutli, señor de la casa del alba; de Mixcoatl, serpiente de nube, o de Huitziopochtli, colibrí del sur, todos ellos guerreros o cazadores celestes representados por el águila real, ave suprema del cielo. México, pues, significa "donde está Mixtli, el hijo de la luna y el sol". Es el sol joven que inaugura un nuevo día cazando estrellas"².

La cuenca de México debió poblarse hará 22 mil años, según refiere la "Enciclopedia de México, Imagen de la Gran Capital"³; se trataba de recolectores, cazadores y pescadores agrupados en comunidades de 100 a 200 individuos. Su carácter francamente sedentario se inició hacia 3000 a. de C., coincidiendo con la aparición de la agricultura. Hasta 1100 a. de c., fueron desarrollándose aldeas no mayores de mil habitantes, en terrenos fértiles y bastante elevados, para protegerse de los desbordamientos del sistema lacustre.

¹ "Enciclopedia de México, Imagen de la Gran Capital"; Impresora Formal, México, 1988, pp. 42.

² *Idem*.

³ "Enciclopedia de México, Imagen de la Gran Capital"; Impresora Formal, México, 1988, pp. 40.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.1. Época Prehispánica.

Por su parte Ignacio Bernal en su obra "Historia Mínima de México"⁴ comenta que hacia la segunda mitad del siglo XIII, los mexicas entraron en el Valle de México, prácticamente toda la tierra estaba ocupada por pueblos en parte descendientes de los antiguos Teotihuacanos y en parte por los recién llegados, provenientes de diferentes regiones que destruyeron el Imperio Tolteca. En 1276 los mexicas se establecieron en Chapultepec donde duraron algún tiempo hasta que perdieron una batalla y fueron llevados como prisioneros a Culhuacán, donde reinaba una dinastía de ascendencia Tolteca. Los Culhuacas dieron a los mexicas tierras cerca de Tizapán, con la esperanza de que fueran destruidos por la enorme cantidad de serpientes que allí vivían, pero con la típica ironía de la historia mexicana, estos, dice la crónica, se alegraron al ver las serpientes que se comieron gustosos.

El historiador Eric Wolf, en su libro "Pueblos y Culturas de Mesoamérica"⁵, indica que los mexicas entraron en el Valle de México conducidos por dos jefes, un jefe de guerra y un jefe de sacerdotes, quienes tenían que rendir cuentas ante un Consejo, el cual en un momento dado podía estar formado por la totalidad de los ciudadanos en edad o condición de portar armas. Rodeados por todas partes por los ocupantes anteriores, encontraron finalmente refugio en un lodoso promontorio que se prolongaba hacia el interior de la laguna de Texcoco. "Según sus leyendas fueron conducidos allí por su *Dios Colibrí Zurdo* (Huitzilopochtli), quien le ordeno establecerse en el lugar en el que vieran a un águila de pie sobre un nopal devorando a una serpiente"⁶. Así, en 1325 se establecieron en esa pequeña isla, que con el tiempo se volvería la ciudad de Tenochtitlán, como lo indica Ignacio Bernal en su obra "Historia Mínima de México"⁷.

⁴ BERNAL, Ignacio. "Historia Mínima de México"; el Colegio de México, Haria, México, 1983, pp. 31

⁵ WOLF, Eric. "Pueblos y Culturas de Mesoamérica"; Era, México, 1975, pp. 121-127.

⁶ Idem.

⁷ BERNAL, Ignacio. "Historia Mínima de México"; Ob Cit. pp. 31.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.1.1. Los Aztecas.

La mayoría de los historiadores están de acuerdo al decir que la composición política y social de los aztecas en un principio fue demasiado simple, sin que por esto se diga, que constituyeron un mero conglomerado tribal, puesto que ya desde el tiempo de su peregrinación, los mexicas presentaron una diferenciación de clases y un nivel cultural muy superior a los que corresponderían a una tribu. Ya que desde entonces, se puede advertir en ellos una diferenciación perfectamente bien delimitada entre gobernantes y gobernados, llevada a efecto por medio de la coordinación y subordinación de todos los elementos que constituían la colectividad social, signo característico de toda organización estatal.

Por lo anterior podemos concluir que desde el establecimiento definitivo de los mexicas en la zona lacustre, se encontraron en posesión de todos los elementos necesarios para constituirse en estado.

Como se establece de la lectura "La Organización Política y Social de los Aztecas"⁸, un lento proceso de centralización política, se efectuó en la sociedad azteca, el cual tuvo su culminación con Moctezuma II, el resultado de este movimiento centralizador fue la afirmación del carácter estatal de la organización política de los mexicas. La absorción absoluta de todas las sociedades y de todas las manifestaciones de la vida cultural de los aztecas por el órgano de gobierno, la cooperación cada vez más completa e integral de todos los miembros que construían la sociedad mexicana para fines que rebasaban con mucho los límites de la sociedad familiar, las diferenciación y la desigualdad cada vez más absoluta producidas entre las distintas clases de la nación azteca, que venían a engendrar relaciones de dominación y dependencia política de unas con respecto a otras, la posesión de un territorio que daba un aspecto y una base característica inherente

⁸ MORENO M., Manuel. "La Organización Política y Social de los Aztecas"; Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1962, pp. 121-123.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

al régimen político, la posesión de un orden jurídico perfectamente bien reconocido y sancionado, la independencia y autonomía del pueblo mexicana frente a los demás pueblos, la fundación y establecimiento de una ciudad, que es otro de los requisitos *sine qua non* y necesario de toda organización plenamente política, todo esto nos autoriza para afirmar la existencia de un estado mexicana, caracterizado principalmente por su aspecto oligárquico, teocrático y militar.

1.1.2. Organización Política.

De la lectura del libro "La Vida Cotidiana de los Aztecas en vísperas de la Conquista",⁹ la organización política hacia 1519 era una monarquía, en la que el "Emperador", llevaba el título de Tlatoni "el que habla"; también encontramos la misma raíz en términos relativos a la palabra Tlatolli, "lenguaje" y en aquellos que se refieren al poder, al dominio, como Tlatocayotl, "Estado"; los dos sentidos confluyen en la palabra Tlatocan que designa al "Consejo Supremo" lugar donde se habla y de donde dimana la autoridad. No es casualidad que se califique al soberano de Tlatoni, pues en el origen de su poder está el arte de hablar, las palabras que se pronuncian en el seno del Consejo, la habilidad y la dignidad de esos discursos llenos de imágenes que tanto apreciaban los aztecas. El otro título que llevaba era el de Tlacatecuhtli, "jefe de los guerreros" correspondiente a un aspecto de sus funciones, el mando supremo y los ejércitos de las tres ciudades confederadas.

Siguiendo la idea del citado libro, la elección era de ley, Acamapichtlí (primer rey de México) en el momento de morir no designó su sucesor, para que la república eligiera entre ellos al que le pareciera que gobernara, ya que en ellos quería dejar su libertad como antes la tuvieron para elegirlo, lo cual se guardó siempre entre la gente mexicana porque no reinaron los hijos de los reyes por herencia, sino siempre por elección. Al principio era el conjunto del pueblo -los

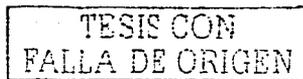
⁹ SOUSTELLE, Jaques. "La Vida Cotidiana de los Aztecas en vísperas de la Conquista"; Fondo de Cultura Económica, México, 1983, pp. 53.

jefes de familia en todo caso- quien designaba al soberano, la ciudad todavía era pequeña y los habitantes poco numerosos, se les podía reunir en la Plaza Central y hacer que sus aclamaciones ratificaran las proposiciones que formulaban algunos personajes importantes.

A medida que la ciudad y el imperio se hacían más grandes, el cuerpo electoral del soberano se fue reduciendo, ya que no fue el pueblo sino el senado o los jefes de los Calpullis quien designó a Ahuitzotl (hijo de Acamachpli). A principios del siglo XVI el Colegio que elegía al Emperador debía comprender un centenar de personas divididas en cinco categorías: los Tecuhtlatoque o designatarios supremos en número de trece; los Achcacauhtin o funcionarios de rango secundario que representaban a los diferentes barrios; dos clases de militares, retirados o en servicios activo, y finalmente los sacerdotes de alto rango, los Tlenamacazque. Este Colegio solo representaba a la capa superior de la clase dirigente formada por funcionarios sacerdotes y guerreros, y no sólo estaban excluidos de él los esclavos y el pueblo, sino también los comerciantes, los artesanos y aun los nobles (pilli). Por lo tanto, podemos afirmar que la elección del Emperador estaba en manos de una estrecha oligarquía. El Emperador era electo por los poderosos, aunque la historia nos refiere que la designación "haya sido por los dioses, en particular por Tezcatlipoca (el que todo lo ve en su espejo mágico). Sus primeros deberes los ligan con los dioses y les agradece el que lo hayan escogido, promete defender el templo de Huitzilopochtli y asegurar a los dioses el culto que les es debido. Sus otros deberes se refieren al pueblo. El Emperador es el padre y la madre de los mexicanos según la expresión consagrada"¹⁰.

"Junto al soberano los grandes dignatarios —que muchas veces eran sus más próximos parientes- gobernaban con él. El primero de ellos verdadero vice-emperador llevaba el título de Cihuacóatl "mujer-serpiente", ese era el nombre de una gran diosa y es probable que originalmente el Cihuacóatl sólo fuera el sacerdote principal de esta divinidad. Sólo a partir del reinado de Moctezuma I el

¹⁰ *Idem.*



título de Cihuacóatl cuya existencia está atestiguada ya en México y en otras ciudades, se convierte súbitamente en el primer personaje del Estado después del soberano"¹¹.

"Las atribuciones de este alto dignatario eran múltiples: Juez supremo en lo militar y en lo criminal, "tenía cargo y oficio de proveer en las cosas del gobierno y en la Hacienda del Rey, oía de causas que se devolvían y remitían a él por apelación", es decir, se califica como "Presidente y Juez Mayor". Era él quien designaba a los guerreros que merecían una recompensa, quien organizaba las expediciones militares y nombraba a sus comandantes, quienes convocaba al Colegio Electoral a la muerte del soberano y desempeñaba las funciones de jefe de Estado durante el interregno. Cuando el Emperador salía de Tenochtitlán para dirigir en persona las operaciones de las tropas confederadas, el Cihuacóatl se instalaba en el palacio y lo reemplazaba durante su ausencia, los honores que se le rendían sólo eran inferiores a los que recibían el soberano y sólo él podía presentarse ante el emperador sin descalzarse. Percibía una parte muy importante del tributo exigido a las ciudades conquistadas y sustituía en todo al Tlatoani (Emperador)"¹².

"Por debajo del Cihuacóatl aparecen cuatro grandes dignatarios militares que eran junto con aquel los principales Consejeros del emperador. De ellos el Tlacoachcalatl y el Tlacateccatl eran muchas veces parientes directos del soberano y entre ellos se escogía a su sucesor"¹³.

"Moctezuma II por ejemplo, tuvo las funciones de Tlacoachcalatl bajo el reinado de su padre Ahuitzotl. Alguno de esos cargos llevaban atribuciones judiciales: el Tlacateccatl entendía de las causas civiles y criminales y se podían apelar sus decisiones ante el Cihuacóatl"¹⁴.

¹¹ *Ibidem*, pp. 55.

¹² *Ibidem*, pp. 57.

¹³ *Idem*.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 60.

"El Petlalcalatl tenía a su cargo la custodia de los graneros y almacenes donde se acumulaban los tributos que pagaban las provincias, y el Huey Calpixqui reunían en su persona las funciones de prefecto de la capital —el que daba instrucciones a los jefes de barrio— y la dirección de los recaudadores de impuestos en el Imperio"¹⁵.

"Con excepción del Petlalcalatl y del Huey Calpixqui —tal vez porque sus funciones tenían un carácter puramente civil— los grandes designatarios debían formar parte del Tlatocan o Consejo Supremo de la ciudad. Este consejo presidido por el Emperador o en su ausencia por el Cihuacóatl, recibía las consultas relativas a toda cuestión importantes: despacho de embajadas, declaraciones de guerra, etcétera. Formaban también el núcleo principal del Colegio Electoral encargado de nombrar al soberano".¹⁶

1.1.3. El Calpulli.

El historiador Ignacio Bernal en su obra "Historia Mínima de México"¹⁷, indica que la ciudad había sido dividida en cuatro barrios (Tlatelolco fue el quinto barrio que se sumó después cuando la anexión de esta ciudad), cada uno de estos barrios o calpullis contenían subdivisiones que eran residuos de la antigua organización a la que se sobrepuso el Estado Imperial. Los cuatro calpullis originales de la ciudad una vez establecidos geográficamente se tocaban en un punto central, o sea, el área ocupada por el Gran Templo, por los palacios imperiales y por los palacios de los grandes señores.

El recinto del Gran Templo tenía cuatro puertas que recordaban los cuatro barrios o calpullis, orientadas cada una hacia uno de los puntos cardinales, de

¹⁵ *Ibidem*, pp. 63.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 70.

¹⁷ BERNAL, Ignacio. "Historia Mínima de México"; el Colegio de México"; Ob Cit, pp. 35.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cada puerta salía una calzada que en su recorrido marcaba los linderos de los éstos.¹⁸

Por otra parte Moreno M., Manuel, en la "La Organización Política y Social de los Aztecas"¹⁹, refiere que cada barrio o calpulli de la capital tenía un jefe o un Calpulec electo de por vida por los habitantes, con la conformidad de soberano, de preferencia entre los miembros de una misma familia, estaba asistido por un Consejo de Ancianos, los Huehuetque, probablemente los más viejos y notables entre los jefes de familia; dicho consejo debe ser considerado como una simple junta vecinal revestida de una autoridad muy limitada y sin más atribuciones que las relativas al aseguramiento del orden y a la buena integración de los miembros del calpulli.

Las funciones del Calpulec, como nos indica Jaques Soustelle,²⁰ eran en todo semejantes a las del Tecuhtli (designatario o señor) de una aldea o de una ciudad, debían ser capaz de proteger y defender a sus conciudadanos, ante todo es el representante de su pueblo ante las autoridades superiores. Debía hablar por la gente que estaba a su cargo, defenderla en dado caso contra los impuestos excesivos y contra toda usurpación de sus tierras. Pero su principal tarea consistía en tener al día el registro de las tierras colectivas pertenecientes al Calpulli cuyo usufructo era distribuido por parcelas entre las distintas familias.

El Calpulec tenía que hacer frente como parte de sus funciones a gastos muy considerables. El jefe de barrio estaba exonerado de impuestos y los habitantes de su calpulli trabajaban por turnos su tierra y proporcionalmente el servicio doméstico.²¹

¹⁸ *Ibidem*, pp. 35.

¹⁹ MORENO M., Manuel. "La Organización Política y Social de los Aztecas"; *Ob Cit*, pp. 88.

²⁰ SOUSTELLE, Jaques. "La Vida Cotidiana de los Aztecas en vísperas de la Conquista"; *Ob Cit*, pp. 53.

²¹ *Idem*..

Como acertadamente lo dice Manuel M. Moreno en su obra "La Organización Política y Social de los Aztecas"²² el candidato a Calpullec además de ser vecino del Calpulli tenía que ser escogido entre los principales, es decir, entre las clases privilegiadas y como se dijo, el cargo era vitalicio e indirectamente hereditario, puesto que a su muerte elegían a su hijo si era apto y solamente que no tuviera parientes nombraban a un extraño.

Siguiendo con la idea de Jaques Soustelle²³, por debajo del Calpullec había funcionarios encargados de vigilar cada uno a veinte, cuarenta o cien familias para los fines de cobro de impuestos y organizar el trabajo colectivo de limpieza, obras de construcción, etcétera. Teóricamente dependían del Calpullec pero se tenía la clara impresión de que estaban incorporados a un sistema administrativo y burocrático porque era grande el número de oficiales que la ciudad tenía que no faltaba punto en la cuentas y padrones, que para todo había oficiales.

1.2 .La Colonia en la Ciudad de México.

La Ciudad de México ha sido desde los tiempos prehispánicos el centro político y económico más importante del país. Los Aztecas no sólo la fundaron, también le dieron la grandeza que maravilló al conquistador en 1521. Conquistada por Hernán Cortés, la antigua Tenochtitlán habría de transformarse en la capital de la Nueva España. Durante el coloniaje español, la ciudad de México adquirió una nueva dimensión política, cultural y económica que la convirtieron en la Nobilísima Ciudad Metropolitana y Cabeza del Reino, según lo refiere Salomón Díaz Alfaro, en su obra "Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917".²⁴

²² MORENO M., Manuel. "La Organización Política y Social de los Aztecas"; Ob Cit, pp. 87.

²³ SOUSTELLE, Jaques. "La Vida Cotidiana de los Aztecas en vísperas de la Conquista"; Ob Cit, pp. 53-70.

²⁴ DIAZ ALFARO, Salomón. "Estudios jurídicos en Torno a la Constitución Mexicana de 1917"; UNAM, México, 1992, pp. 199.

Continua exponiendo Díaz Alfaro²⁵ que los reyes españoles no tardaron mucho en ir minando poco a poco este sistema, a fin de establecer y afirmar su absolutismo en la Nueva España negándose a dar perpetuidad a las encomiendas, reduciendo este al pago de tributos, estableciendo más tarde funcionarios superiores e inferiores dependientes del mismo Rey (Virreyes, Audiencias, Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores), interviniendo mediante Corregidores en los pueblos indígenas y Regidores perpetuos en los pueblos españoles, etcétera.

Por otra parte, la corona designó una primera Audiencia Gobernadora que se hizo cargo del poder el 6 de diciembre de 1528. Esta primera Audiencia estuvo integrada por un presidente (Nuño Beltrán de Guzmán) y cuatro oidores, gobierno con el que se pretendió terminar con una situación de inestabilidad. La primera Audiencia reducida a tres miembros por muerte de dos de los oidores que la constituían, inicio pronto una era de sangrientas persecuciones y crímenes, preocupándose de enriquecerse, apoderándose de gran cantidad de indios y encomendado otros favoritos y amigos. Como bien nos indica Díaz Alfaro²⁶ no todo fue desastroso, esta primera Audiencia constituyo el inicio de una reforma importante en el régimen municipal, apareciendo la figura de los Alcaldes, los cuales fueron electos por los municipios y los Regidores designados por el Rey.

Posteriormente, y con la aparición de la segunda audiencia Gobernadora, se autorizó a los pueblos indígenas para que eligieran e integraran Ayuntamientos a la manera de los pueblos españoles.

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Ibidem pp. 200.*

1.2.1. El Virreinato en la Capital de la Nueva España (1535-1786).

Oscar Flores Molina en su obra "La Reforma Política del Distrito Federal"²⁷ establece tres razones que explican la existencia de los virreinos en México en el siglo XVI:

1. "La existencia de una organización indígena previa centralizada y establecida sobre una gran extensión de territorio.
2. La existencia de una gran concentración demográfica, política y económica que facilitó a los españoles el dominio de grandes masas de hombres.
3. La existencia en México de estados indígenas de cultura avanzada"²⁸.

El gobierno de la Nueva España, a partir de 1535 en que se instauró el virreinato estuvo integrado por los siguientes órganos:

- a. "Central-peninsular, representado por el Rey, sus secretarios y el Consejo Indias (establecido en 1524).
- b. Central-novohispana, constituido por el Rey y la Audiencia.
- c. Provincial y Distrital, integrado por los Gobernadores de reinos y provincias, así como los Corregidores y Alcaldes mayores.
- d. Local, representado por sus Cabildos y sus oficiales"²⁹.

El Rey actuaba auxiliado por los secretarios de despacho, éstos eran los órganos a través de los cuales el monarca se relacionaba con el Consejo de Indias, y viceversa. "El consejo de Indias a fines del siglo XVII estaba integrado por el presidente, varios consejeros, un canciller, un fiscal, dos secretarios, un tesorero general, un alguacil mayor, tres relatores, un escribano de cámara, cuatro contadores, un cronista mayor, un cosmógrafo y otros empleados como los

²⁷ FLORES MOLINA, Oscar, "La Reforma Política del Distrito Federal", Talleres Gráficos de México, México, 2001, pp. 18.

²⁸ Idem.

²⁹ Idem.

alguaciles de la corte, los abogados de causas y de pobres, el tasador de procesados y los porteros"³⁰.

"El Virrey era representante de la autoridad Real, jefe supremo de la administración colonial, capitán general y gobernador del reino, presidente de la audiencia, vicepatrono de la iglesia y superintendente de la Real Hacienda. Para el despacho de los asuntos, el Virrey se auxiliaba del Secretario de Cámara. En realidad los poderes del Virrey estaban muy limitados principalmente por la Audiencia. Por otra parte, las leyes ponían numerosos obstáculos a su acción, exigiendo la práctica de determinadas formalidades, o la intervención de organismos o funcionarios"³¹.

Oscar Flores Molina afirma que la autoridad efectiva de los virreyes a penas se ejercía en un radio reducido alrededor de la capital de la Nueva España.

"Las audiencias (una en México y la otra en la Nueva Galicia) fueron principalmente Tribunales Judiciales; de sus resoluciones sólo podía apelarse ante el Consejo de Indias; conocían y fallaban asuntos civiles y criminales. La audiencia de México sustituía al Virrey en sus faltas, podía dictar leyes reglamentarias que recibían el nombre de "autos acordados". Como Consejo de Virrey la Audiencia constituía un organismo especial denominado "Real Acuerdo"³².

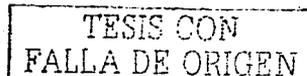
En caso de quejas graves contra el Virrey, la Audiencia u otros funcionarios, el Rey nombraba visitadores con facultades amplísimas y podían suspender, destruir e imponer penas desde el Virrey hasta los empleados inferiores.

Los reinos y provincias en que se dividía el virreinato estaban regidos por funcionarios llamados Gobernadores. Estos en lo general dependían del Virrey de

³⁰ *Idem.*

³¹ *Ibidem pp. 19.*

³² *Idem.*



la Nueva España. El gobernador tenía dentro de su jurisdicción las mismas facultades que el Virrey, es decir, la reglamentaria y la de dictar soluciones.

Los Alcaldes Mayores en un principio fueron nombrados sólo para algunos distritos, para administrar justicia y para cuidar del buen tratamiento de los indios.

Flores Molina³³ refiere que el Corregimiento se estableció con el objeto de sustituir la autoridad de los encomenderos que carecían de título o cuyo beneficio había concluido. Además de estos corregimientos de indios fueron establecidos otros para el gobierno de las ciudades españolas.

1.2.2. El Gobierno Indígena en la Nueva España.

Consumada la conquista hubo necesidad que los vencedores realizaran la reconstrucción del antiguo gobierno indígena, estableciendo lo que llamaríamos actualmente un gobierno de tipo "indirecto", esto es, con funcionarios indígenas para gobernar a los naturales, sin que estos intervinieran en dicha designación.

De la obra "La Reforma Política del Distrito Federal"³⁴, Flores Molina comenta que en el año de 1532 la primera Audiencia Gobernadora ordenó que en los pueblos indígenas "se eligiesen Alcaldes y Regidores que administraran justicia como se hacía en las poblaciones de España". A pesar de esto a los pueblos indígenas a diferencia de lo que ocurrió en los pueblos españoles, se les dio únicamente un tipo de ayuntamiento que fue llamado "Común" o "la República".

De acuerdo a esta obra el cargo más importante que se estableció en las comunidades indígenas fue el de cacique, generalmente un indio noble, sujeto a la autoridad española regional, fuera Corregidor o Alcalde Mayor. En un principio el

³³ *Idem.*

³⁴ *Idem.*

Cacique estuvo sujeto al encomendero. Se impuso así a los pueblos de indios, la institución del "Señorío" ya que el cacique fue llamado también "Señor Natural". Sus funciones eran hereditarias aunque era confirmado su cargo por el Virrey, quien declaraba al Cacique Señor Natural. Este era sostenido por los indígenas del pueblo a través del pago de tributos y la prestación de servicios personales establecidos por las autoridades españolas.

La República indígena vino a estar constituida por el Cacique o Señor Natural, un Gobernador, uno o dos Alcaldes, varios Regidores y un número variable de funcionarios inferiores (mayordomos, escribanos, alguaciles, etcétera).

Los funcionarios del "Común" no eran en realidad sino una prolongación de los antiguos funcionarios del Calpulli prehispánico, con la diferencia que ahora esos cargos estaban encomendados exclusivamente a "indios principales".

Con la institución de cacicazgo o señorío y la aristocratización de los indios principales, se destruyeron las antiguas formas democráticas del gobierno indígena precortesiano.

Pero los pueblos de indios combatieron tenazmente el poder de los Caciques y Principales, impuestos por las autoridades españolas. Hasta la última mitad del siglo XVIII, los gobernadores de pueblos indígenas elegidos ya entre el común del pueblo y no entre los principales, adquirieron un poder que los liberó de la tutela de los Señores o Caciques.

Según refiere el Atlas General del Distrito Federal³⁵, el gobernador era una especie de Corregidor o Alcalde Mayor indígena, que tenía jurisdicción sobre el pueblo y sus barrios. Bajo sus órdenes estaba en la cabecera y en los barrios, Alcaldes, Regidores y demás funcionarios menores, y las elecciones debían hacerse cada año. Con energía los indios se opusieron a la intervención de los

³⁵ PUIG CASAURAC. José M., "Atlas General del Distrito Federal", Talleres Gráficos de la Nación, México, 1930, pp. 36.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Alcaldes Mayores o Corregidores españoles, en las elecciones de sus funcionarios, particularmente cuando éstos no eran originarios del barrio. Consumadas las elecciones debía informarse de éstas a la autoridad regional española, Corregidor o Alcalde Mayor, éste informaba a la Real Audiencia para que el Virrey confirmara la elección, posteriormente el Alcalde Mayor entregaba a los oficiales electos las Varas Insignias de Mando.

Las funciones del gobierno indígena eran primordialmente dos: la primera era el cobro de la tributación, y la segunda la policía del pueblo. Para el siglo XVII prácticamente todos los pueblos pagaban tributo a la Corona y ya no a los encomenderos. El tributo fue aumentado desde muy temprano con un impuesto adicional llamado "servicio real", destinado a cubrir los sueldos de los funcionarios españoles: Alcaldes Mayores, Tenientes, escribanos y además, para el sostenimiento de los funcionarios del "Común" o la "República" indígena.

1.2.3. Las Intendencias en la Nueva España a partir de 1786.

Flores Molina³⁶ indica que con la llegada al trono español de Carlos III a mediados del siglo XVIII, se introdujeron a las reformas más importantes en la organización política y económica de la Nueva España. El acto más importante de esta política reformista en el orden político y territorial está representando por el establecimiento de las Intendencias. Con éstas el gobierno español se propuso uniformar el aparato estatal, mejorar la administración de las rentas reales, la organización, y el funcionamiento de la Hacienda Pública e impulsar la economía, la cultura, etcétera. Además extirpar los repartimientos, comercio y abusos fiscales de Corregidores y Alcaldes Mayores.

"El 4 de diciembre de 1786 fue promulgada la "Ordenanza de Intendentes", dirigida principalmente a unificar y ordenar para mejorar y sanear la administración novohispana, en el ramo de la Real Hacienda. Dicha Ordenanza modificó

³⁶ FLORES MOLINA, Óscar, "La Reforma Política del Distrito Federal", Ob Cit, pp. 21.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

profundamente la organización político-administrativa imperante hasta entonces en el virreinato. Éste fue dividido en doce Intendencias a cuyas circunscripciones se dio el nombre de provincias con el nombre de la ciudad que fuera su capital. Las doce Provincias-Intendencias fueron: México, Puebla, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe. Las antiguas provincias pasaron a recibir el nombre de partidos³⁷.

El Virrey de la Nueva España siguió conservando las funciones de Capitán General, Gobernador y Presidente de la Audiencia. Pero sus atribuciones como Jefe de la Real Hacienda pasaron a un funcionario especial llamado Superintendente. A dicho funcionario quedaron subordinados en los ramos de Hacienda y Económico de Guerra los Intendentes de provincia. Como auxiliar del Superintendente se creó una Junta Superior de Real Hacienda.

El gobierno de las doce Provincias-Intendencias fue puesto en manos de un Intendente de Ejército y Provincia, nombrado por el Rey y con competencia en los ramos de Hacienda, Justicia, Policía y Guerra, además de los negocios de la Real Hacienda y los Económicos de Guerra.

De acuerdo con la Ordenanza de Intendentes, las Alcaldías Mayores y los Corregimientos desaparecían. Otros Corregimientos y Alcaldías Mayores quedaban sujetos a la Intendencia respectiva con el nombre de Subdelegaciones.

El historiador Agustín Cue Canovaz, en su obra "Historia Social y Económica de México"³⁸, nos comenta que en los pueblos españoles se conservaban los Alcaldes Ordinarios elegidos por los Cabildos. En los pueblos de indios que fueran cabezas de partido se pondrían Subdelegados, también llamados Jueces de los pueblos indios, nombrados por los Intendentes y que

³⁷ Idem.

³⁸ CUE CANOVAS, Agustín. "Historia Social y Económica de México 1521-1854"; Trillas, México, 1985, pp. 138-155.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

debían ser forzosamente españoles. Pero en estos pueblos los indios conservarían " el derecho y antigua costumbre de elegir a sus Gobernadores y Alcaldes y demás oficiales de República " .Con la Ordenanza de 1786 los Corregimientos y Alcaldías Mayores en la práctica resultaban sustituidos por las Subdelegaciones.

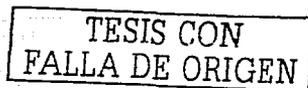
1.2.4. El Ayuntamiento de la Ciudad de México.

"Realizada la toma de la ciudad, Cortés instaló en Coyoacán el Ayuntamiento, presidido por el Corregidor, dos Alcaldes Ordinarios y un número variable de Regidores, un Alférez Real, un Procurador General, un Alguacil Mayor y un Síndico"³⁹.

"En general, durante la época de la Colonia los Cabildos o Ayuntamientos tuvieron las siguientes funciones:

1. El cuidado de las obras públicas, bajo la supervisión de los Regidores, con excepción de aquellos lugares en donde residía la Audiencia, pues en ellos era ésta la que conocía de las obras.
2. El cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones.
3. Cuidar del disfrute común, por los vecinos de diez leguas a la redonda, de los pastos y montes, aun en tierras de Señorío, después de levantadas las cosechas.
4. El corte y la plantación de árboles.
5. El remate anual, cuidando que se adjudicaran al mejor postor, los derechos de vender carne y pan.

³⁹ *Ibidem* pp. 19.



6. La formación de sus Ordenanzas, que debían someterse a la aprobación del Virrey.

7. Repartir, a su parecer las tierras, aguas, abrevaderos y pastos de acuerdo con la Real Cédula del 4 de abril de 1532, expedida por Carlos V^{mo}.

El Cabildo metropolitano tuvo en sus primeros días atribuciones de gran importancia, que repercutían con notable influencia sobre el resto de la Colonia, llegando a tener facultades legislativas y de gobierno sobre el resto del país.

El ayuntamiento de la Ciudad de México gozó de las mismas facultades que el resto de los ayuntamientos de la Nueva España, con excepción de los indios, que tuvieron una reglamentación especial.

Sin embargo, considerando que la Ciudad de México era la residencia del Virrey, esto ocasionaba que algunas de esas atribuciones, que por lo general eran desempeñadas por el Cabildo en cualquier otra región del país, en la Ciudad de México ocurriera de diferente manera.

Así, tenemos que en el caso de las obras públicas locales intervenía el Virrey tanto en su planeación como en su consecuente ejecución, fundamentalmente tratándose de obras cuya magnitud representaba un beneficio de consideración para la metrópoli, con lo que en este aspecto el Ayuntamiento dependía del Virrey.

Javier Aguirre Vizzuetti⁴¹, por su parte, nos indica que los Alcaldes Ordinarios tenían las siguientes funciones:

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Ibidem* pp. 20.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1. Conocían en la primera instancia de asuntos de los españoles.
2. Conocían igualmente de los españoles e indios.
3. Prestaban su apoyo en la ejecución de las disposiciones de los juicios eclesiásticos, en los lugares donde no radicaba la Audiencia.
4. En caso de falta del Gobernador, podían conocer de los juicios civiles y criminales en contra de otro Alcalde.
5. Cuando no había Gobernador o Corregidor los Alcaldes Ordinarios tenían voto en el Cabildo.
6. Podían encargarse interinamente del gobierno en ausencia del Gobernador o Corregidor.
7. Podían visitar las ventas y mesones y darles aranceles en los lugares en que no hubiera Gobernador ni Corregidor.

El número de Alcaldes Ordinarios se redujo, después de siglo y medio, de dos a uno.

Los regidores, por su cuenta, tenían como función principal la de administrar la ciudad, la policía, el abasto, expedición de licencias, salud pública, defensa de las prerrogativas comunales, rechazo de invasiones por los Gobernadores; contaban también con facultades legislativas y ejecutivas.

Los Alguaciles tenían a su cargo la detención de los delincuentes, el cumplimiento de las Ordenanzas sobre Seguridad Pública, la ejecución de las órdenes de encarcelamiento dadas por Audiencias y Alcaldes, y la custodia de los reos confesos o presuntos. Debían realizar la ronda de noche en las calles de la ciudad, pudiendo aprehender a los delincuentes que sorprendieran in fraganti para ser presentados a los jueces, en caso contrario, sólo podían realizar detenciones previa orden judicial, según se advierte en la obra "Distrito Federal: Organización Jurídica y Política"⁴².

⁴² Idem.

El cargo de Alférez era de importancia, participaban en el Cabildo y tenían voto antes de los Regidores; podían suplir al Alcalde Ordinario en caso de ausencia.

El procurador del Cabildo era el defensor de los derechos ciudadanos en contra de todos, incluso del propio Cabildo. Por Cédula de 23 de noviembre de 1623, Felipe IV permitió que el Procurador fuera elegido por los Regidores, pero sin considerar el cargo como perteneciente al Ayuntamiento. Más adelante, este cargo recibió el nombre de Síndico.

El Ayuntamiento fue en México, durante la Colonia, según Aguirre Vizzuett⁴³, un instrumento de apoyo y organización de las actividades gubernamentales que recibió espontánea acogida entre la población. En el caso de la Ciudad de México se hizo patente el transplante del municipio español a nuevas tierras. Limpiando de ruinas el lugar que ocupara Tenochtitlán, se instaló el Ayuntamiento en la nueva capital y se procedió a fijar como vecinos a tantos como se pudiera. De aquí se derivó que otras de las primeras funciones de los Cabildos fuera la planificación.

Finalmente, cabe agregar que la figura jurídica del Ayuntamiento, como refiere Javier Aguirre Vizzuett⁴⁴, competía en cierto modo con jerarquías que le eran mayores como la del Virrey y, al menos en sus inicios, propugnaba por la pureza de sus facultades.

Otro aspecto importante que destacó el autor fue la adopción del sistema de Intendencias en la Nueva España, a partir de 1786 mediante la Ordenanza de Intendentes. Fueron doce Intendencias las que se instauraron en la Nueva España, de las cuales la más importante era la Intendencia de México. Cada Intendencia se dividió en partidos y cada partido en municipalidades, sustituyendo

⁴³ *Ibidem* pp. 21

⁴⁴ *Idem*.

los Intendentes a los Gobernadores o Justicias Mayores, y los Alcaldes Mayores fueron reemplazados por los Subdelegados. Los Intendentes Corregidores presidían los Ayuntamientos, dirigía cada uno su Intendencia, tenían funciones de Policía e intervenían en aspectos de Hacienda y Guerra.

1.3. La Independencia en la Ciudad de México.

1.3.1. La Constitución de Apatzingán.

Como hemos venido observando a través de los diferentes autores, la lucha por la independencia cambió el destino político del país y por ende el de la Ciudad de México. Rotos los vínculos con España, los mexicanos asumieron el reto de organizar al naciente Estado bajo un sistema que garantizará las libertades de los hombres y la independencia de las antiguas provincias mexicanas.

En los "Lineamientos Constitucionales"⁴⁵ de Rayón se reconocía la organización provincial que había establecido el gobierno español, al otorgarles a las provincias la facultad de nombrar a los cinco miembros que integrarían el Supremo Congreso Nacional Americano, en quien se confiaría el ejercicio de la soberanía. Sin embargo, los "Lineamientos Constitucionales" no tuvieron ningún efecto práctico incluso, él mismo cambió de opinión sobre su contenido; no obstante, es un antecedente histórico que intentó apuntar las bases de la Constitución de la nueva nación mexicana.

De lo anterior podemos afirmar que la idea de la organización provincial que reconocía el documento de Rayón, fue recogida en los 23 puntos de los "Sentimientos de la Nación" expedidos por Morelos en septiembre de 1813, al otorgarles a las provincias el derecho de elegir a sus vocales para integrar el nuevo gobierno.

⁴⁵ DIAZ ALFARO, Salomón, "Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917". Ob Cit, pp. 199.

Por otra parte en lo concerniente a la forma de gobierno, la Constitución de Apatzingán, según Díaz Alfaro Salomón, "diseñó un Estado unitario inspirado en la teoría de Montesquieu. Serían tres las "Supremas Autoridades": el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia"⁴⁶.

Siguiendo esta orden de ideas, fue en este texto constitucional en donde por primera vez en nuestro país se dispuso que los tres poderes nacionales, aun cuando se trataba de un sistema unitario, deberían residir en un mismo lugar, el cual sería determinado por el Congreso, previo informe del Supremo Gobierno; y cuando las circunstancias no lo permitan, podrán separarse por el tiempo y la distancia que aprobare el mismo Congreso. Nada se decía en esta Constitución sobre las características que debería tener el lugar de residencia de los Supremos Poderes ni si su régimen debería ser distinto al de las provincias.

Por su parte Felipe Tena Ramírez, en su obra "Leyes Fundamentales de México 1908-1976"⁴⁷, nos comenta que la Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica, aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instituyó, las circunstancias impidieron su actuación normal. Poco más de un año después de promulgada la Constitución, en noviembre de 1815, Morelos fue capturado por salvar al Congreso; al mes siguiente el Jefe insurgente Mier y Terán disolvió en Tehuacán a los restos de los tres poderes.

1.3.2. La Constitución de 1824.

El gobierno Imperial de Iturbide, hizo desaparecer las diputaciones provinciales previstas en la Constitución de Cádiz y en los documentos constitucionales emitidos durante la Guerra de Independencia, las provincias manifestaron su desacuerdo con el gobierno central y exigieron su autonomía. Este movimiento fue encabezado por la provincia de Guadalajara, llamada Nueva

⁴⁶ DIAZ ALFARO, Salomón. "Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917"; Ob Cit, pp. 199-200.

⁴⁷ TENA RAMIREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808-1976"; Porrúa, México, 1976, pp. 29.

Galicia, la cual se erigió en Estado Libre de Jalisco el 16 de junio de 1823. A Guadalajara le siguieron Oaxaca, Yucatán y Zacatecas, cuyas diputaciones provinciales asumieron el gobierno local con independencia del Gobierno Central de México.

En un intento por detener la separación, disipando la desconfianza de las provincias acerca de sus intenciones, el Congreso de México emitió el 12 de junio lo que se conoce por el "Voto del Congreso"⁴⁸, en virtud del cual se reconocía el sistema federal. Este intento de las provincias mexicanas y su erección en "estados", influyó para que en la Constitución de 1824 se adoptara el sistema federal.

El artículo 5° de esa Constitución facultó al Congreso, en sus fracciones XXVIII y .XXIX, para "Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su Distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado"; así como "variar esta residencia cuando lo juzgue necesario"⁴⁹. Con esta disposición se creaba, formalmente, el Distrito Federal.

Los constituyentes de 1824 discutieron sobre el lugar que sería más conveniente para establecer el Distrito Federal. Los debates que con motivo del dictamen que se presentó el 22 y 23 de julio de 1824, el cual proponía que el Distrito estuviese en Querétaro, se dividieron en dos posiciones: la que defendía el dictamen y la que se pronunciaba porque el Distrito Federal quedase en la Ciudad de México.

"La Ciudad de México era la capital de los estados más poderoso de la unión, asentar en ella el Distrito Federal implicaba ponerse bajo el poder de ese Estado, pues aún separado de su territorio, la ciudad y el Distrito para crear la jurisdicción propia, esto llevaría a echarse encima las represalias de un Estado de

⁴⁸ FLORES MEDINA, Oscar, "La Reforma Política del Distrito Federal", *Ob Cit*, pp. 26.

⁴⁹ *Idem*.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

México, cuyo territorio era inmenso, rodearía al Distrito Federal, y en cuyo Congreso Constituyente se agrupaban parte de los hombres más preclaros del país⁵⁰.

Como lo indica el Diario de Sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana⁵¹ la decisión sobre este punto llamó pronto la atención de los diputados del Congreso, pues eran requeridos desde distintos puntos del país para apuntar la solución del problema. Por eso, antes de que se empezara a discutir el proyecto de "Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos", que se presentó el 1 de abril de 1824, se había aprobado desde el 27 de marzo, una "comisión especial encargada de designar el lugar en que debían residir en lo sucesivo los supremos poderes de la Federación. "La comisión apuró labores, contaba con ofrecimientos y sugerencias que supo aprovechar para presentar su dictamen el 31 de mayo, pero la discusión se inició sólo hasta el 22 de julio. El razonamiento de la comisión fue clara, se atendía a las distintas posibilidades y a las condiciones ideales que debería reunir el Distrito Federal"⁵².

En una gran asociación compuesta de otras muchas, que aunque independientemente mantenían entre sí relaciones de fraternidad y de unión, por medio de autoridades elegidas al efecto por ellas mismas, que constituían el punto de contacto por donde se forma el nudo que las une, es sin duda alguna conveniente y tal vez de todo necesario, que estas supremas autoridades residan en un lugar, que aunque deje de ser el más aproximado al centro no éste sin embargo, muy distante de él, y sea al mismo tiempo el más cómodamente situado para tenerse con igual presteza las noticias necesarias de los acaecimientos más notables de todos los pueblos de la Federación, para ocurrir a ellos si lo exigiere su naturaleza con la propia igualdad y prontitud para recibir y atender con uniformidad las quejas y cualesquiera otro recursos cuya resolución corresponda

⁵⁰"Diario de las Sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana"; Tomo Incompleto, Junio-Julio, sesión del 22 de Julio, pp. 4.

⁵¹ Idem.

⁵² MATEOS, Juan Antonio. "Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos"; Tomo II, México, 1882, pp. 497.

a los poderes generales y era necesario interponer ante ellos para hacer que los efectos de las órdenes que se hayan de expedir se experimenten con la posible igual oportunidad en todos los extremos del territorio. "En una palabra para facilitar una comunicación igualmente expedita en cuanto pueda ser a todas partes"⁵³.

La comisión había fijado su atención en algunos pueblos del interior como Celaya, San Miguel, Villa Hidalgo y Salamanca, pero los ajustes que tenían que hacerse implicaba arreglos difíciles. Por eso la comisión considero la oferta que uno de los individuos de su seno había hecho en nombre del Congreso de Querétaro, para que aquel estado dejándolo de ser, sirviese de residencia a los poderes generales, y la patriótica representación que posteriormente dirigió a nuestra soberanía el ayuntamiento de Celaya, invitándolo con expresiones de la más pura lealtad a que eligiera aquella ciudad.

Se dedicó por fin, la comisión a aceptar el ofrecimiento del congreso de Querétaro, recordando la hermosa descripción de Humboldt, que encarecía sus edificios, industria, comunicaciones, etc.; la comisión hizo hincapié en los más importantes: la voluntad del Congreso del Estado para que desapareciera éste y se creara el Distrito Federal. "El dictamen se contraía a tres puntos:

1. La Ciudad de Querétaro será el lugar de residencia de los supremos poderes de la federación.
2. Éstos ejercerían en ella, y en el territorio de que ahora se compone aquel estado, las funciones de poderes particulares de un estado.
3. Si en algún tiempo se variase la residencia de los supremos poderes, reasumirá Querétaro los derechos y ejercicios de su soberanía⁵⁴.

La comisión rechazaba su argumento recordando que el proyecto de constitución federal, que ya estaba discutiéndose, establecía que "el Congreso tendría facultades para elegir un lugar fuera de las capitales de los estado para

⁵³ "Diario de las Sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana"; Ob. Cit. pp. 5

⁵⁴ *Ibidem* pp. 6.

residencia de los poderes federales",⁵⁵ y que Querétaro dejaba de ser capital de un estado al desaparecer como tal. Era, además, necesario evitar los inconvenientes que resultarían si los poderes federales se establecían en una ciudad como México, en la que confluían muchos intereses contradictorios. El cambio a Querétaro resultaría costoso, pero podía aplazarse y hacerse con calma, hasta el momento en que estuviese definitivamente instalado el Congreso General de la Federación. Lo que había que elegir inmediatamente era el sitio definitivo, para acallar la inquietud del momento.

La selección de la Ciudad de México como capital de la República se debió también en gran medida a los argumentos que adujo ante el Congreso el diputado Teresa de Mier, he aquí un fragmento de su intervención: "La verdad sobre este punto es que México está en el centro de la población de Anáhuac; y ese centro político, y no el geográfico, es el que se debe buscar para la residencia del gobierno, que nada tiene que hacer en los desiertos. El entendimiento que rige al hombre, no lo puso Dios en el vientre ni en la cintura, sino en la cabeza"⁵⁶.

Finalmente, por una mayoría de 49 votos en favor y 32 en contra, se aprobó que la Ciudad de México fuese la sede de los Poderes Federales.

Es importante destacar que a pesar de que el Distrito Federal se creó formalmente en el artículo 5º fracción XXVIII de la Constitución de 1824, este no se hizo mención del Distrito Federal como parte de la Federación.

"El 18 de noviembre de 1824 el Congreso Constituyente dictó el decreto por el cual creó el Distrito Federal, de acuerdo, entre otras, a las siguientes bases de organización: estaría comprendido en un círculo cuyo centro sería la Plaza Mayor

⁵⁵ Proyecto de la "Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos" art., 14. Las facultades del congreso son: XXVIII. Elegir un lugar fuera de las capitales de los Estados, y cuya área no exceda de cuatro leguas, para que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones de un poder legislativo particular como el de los estados.

⁵⁶ LIRA, Andrés. "La República Federal Mexicana, Gestión y Nacimiento": Volumen XVI Organización Editorial Novaro, México, s/f, pp. 67.

de la Ciudad de México y con un radio de dos leguas⁵⁷; el gobierno político y económico del Distrito quedaría exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno federal, previéndose que en las elecciones de ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal seguirían observándose las leyes vigentes, en lo que resultaran aplicables. Por lo tanto, como indica Salomón Díaz Alfaro⁵⁸, la Ciudad de México conservo su organización municipal de elección popular, pero privando a los ayuntamientos de sus rentas.

Con la expedición del "Decreto de noviembre de 1824"⁵⁹ se realizó la delimitación del Distrito Federal, quedando fuera de su circunscripción poblados como Coyoacán, Xochimilco, Mexicaltzingo y Tlalpan, que formaron el Distrito de México con cabecera en Tlalpan.

Además, como nos menciona Aguirre Vizzuett⁶⁰ se expidieron diversos ordenamientos para regular las distintas materias que componían el régimen Interior del Distrito Federal; fue el Decreto de 11 de abril de 1826, el que disponía que las rentas del Distrito Federal fueran parte de las de la Federación; además, por medio del mismo decreto se le concedió a los habitantes del Distrito Federal el derecho de nombrar representantes en la Cámara de Diputados.

Finalmente, es necesario destacar que el autor, establece que la coexistencia del gobierno federal y municipal que establecía el decreto de noviembre de 1824, planteaba para el futuro uno de los aspectos más controvertidos en la organización política del Distrito Federal. Dicha dualidad dio lugar a múltiples conflictos que propiciaron en 1928 la desaparición de los ayuntamientos en la capital de México.

⁵⁷ Este territorio le fue segregado al Estado de México, cuyo gobierno, tras algunos incidentes, tuvo que mudarse del antiguo palacio de la Inquisición, donde residía, a la villa de Texcoco.

⁵⁸ DÍAZ ALFARO, Salomón. "Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917". Ob Cit, pp. 200.

⁵⁹ Ibidem, pp. 201.

⁶⁰ AGUIRRE VIZZUETT, Javier. "Distrito Federal: Organización Jurídica y Política"; Ob cit, pp. 34.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.3.3. Leyes Constitucionales de 1836.

Como nos explica Díaz Alfaro⁶¹, el sistema federal, y con él el Distrito Federal, fue suprimido por las leyes Constitucionales centralistas de 1836, iniciándose una etapa de zozobra para el federalismo mexicano, que habría de ser restablecido con el Acta de Reforma de 1847 y consolidado con la Constitución de 1857.

Por lo que toca al Distrito Federal, "con el advenimiento del régimen centralista, éste fue incorporado al Departamento de México"⁶²; sin embargo, aun cuando desapareció, la Ciudad de México continuó siendo el asiento de los poderes de la República.

En el lapso comprendido entre la expedición de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y el periodo de la Reforma, la historia del Ayuntamiento fue tan cambiante como lo fue la historia del país. En este periodo se expidieron las "Bases Orgánicas de 1843"⁶³, de contenido centralista; posteriormente en 1846, mediante el Plan de la Ciudadela se restableció con carácter transitorio la Constitución de 1824; más adelante se convoca al sexto Constituyente en el mismo año y se expide el 18 de mayo de 1847 el Acta Constitutiva y de Reforma, que ratificaba la vigencia de la Constitución de 1824, otorgando a los habitantes del Distrito Federal el voto en la elección de Presidente de la República y el derecho de nombrar a sus representantes al Senado.

Para dar fin a este periodo, de nueva cuenta se ponen en vigor las Bases Orgánicas, mediante el Plan de Hospicio, que llevó nuevamente al general Santa Anna al poder.

⁶¹ DÍAZ ALFARO, Salomón. "Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917"; Ob Cit. pp. 203.

⁶² Mediante la Ley de fecha 30 de diciembre de 1836, fue denominado Departamento de México, manteniéndose la ciudad como capital nacional.

⁶³ Ibidem, pp. 203.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La lucha entre federalistas y centralistas significó mucho para el municipio en nuestro país; en el centralista encontraron la oposición a su integración por vía de elecciones y hasta su desaparición; en el sistema federal se creía en el Ayuntamiento por elección popular y se le consideraba como instrumento importante de descentralización, en este caso, de poder.

1.3.4. La Constitución de 1857.

El Plan de Ayutla del 1º de marzo de 1854 puso estabilidad a toda la nación, éste era fundamentalmente un instrumento de contenido político que pretendía la caída de Santa Anna y el establecimiento de un orden constitucional. Por lo que proponía se convocara un Congreso extraordinario que organizara a la nación bajo la forma de una república representativa, democrática y federal, por lo que Aguirre Vizzuett⁶⁴ alude que esto permitió que los ayuntamientos volvieran a organizarse bajo forma electiva.

El debate surgió a propósito de tres artículos del Proyecto de Constitución: el 49, que incluía entre los estados de la Federación al del Valle de México, el cual no existía; el 50, que aludía a la extensión de los estados de la Federación y mencionaba que la del Estado de México estaría sujeta a la "alteración que resulta por la formación del Estado del Valle", y el 64, fracción XVIII, que facultaba al Congreso "para designar un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Unión y variar esta residencia cuando lo juzgue necesario"⁶⁵.

De acuerdo con el proyecto de Constitución, la elección del Estado del Valle de México debía producirse una vez que se decidiera el cambio de residencia de los poderes federales, de ahí que fuera necesario discutir la sede del Distrito Federal.

⁶⁴ AGUIRRE VIZZUETT, Javier, "Distrito Federal: Organización Jurídica y Política"; Ob Cit, pp. 40.

⁶⁵ FLORES MEDINA, Oscar, "La Reforma Política del Distrito Federal", Ob. Cit. pp. 28.

Al igual que en 1824, pero esta vez con mayor impetu, como nos dice Díaz Alfaro⁶⁶, los constituyentes de 1857 se dividieron también en dos posturas: los que querían que la Ciudad de México continuase como sede de los poderes federales, y quienes los querían en Querétaro o en otro lugar. Además del espinoso tema de la residencia, surgió el controvertido asunto de los derechos políticos del Distrito Federal y el de la coexistencia de dos autoridades, la federal y la local, en el territorio del Distrito. Finalmente se optó por dejar que siguiera ubicada en la Ciudad de México, pero "en el caso de que dicha residencia fuera cambiada en un futuro, se formaría en el territorio ocupado por el Distrito Federal, una entidad denominada Estado del Valle de México".⁶⁷

Por lo que concierne a la coexistencia de los poderes federales y locales, el constituyente León Guzmán, Diputado por el Estado de México, advirtió el riesgo que significaba esta coexistencia, "porque habrá choques inevitables entre las autoridades locales y las generales, como sucedió cuando residieron en el mismo punto el Gobierno del Estado de México y los Poderes de la Unión".⁶⁸

A este temor respondió don Ignacio Ramírez, Diputado por Sinaloa, quien dijo: "se habla mucho de conflictos de poderes locales y los generales; pero éstos no son más que vanos fantasmas. Si se comprende bien cuáles son las funciones de uno y otro poder, se verá que es imposible que choquen".⁶⁹

Como puede observarse del alegato de Ramírez, "el planteamiento de coexistencia de poderes en el Distrito Federal sólo se vio desde la perspectiva de las facultades del Gobierno Federal y del Local, sin considerar que dentro de éste hay un tercer nivel, el municipal"⁷⁰, el cual había prevalecto desde 1824, y que agrega un elemento que sí dificulta un equilibrado ejercicio del Gobierno en un

⁶⁶ DÍAZ ALFARO, Salomón. "Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917"; *Ob Cit*, pp. 203.

⁶⁷ AGUIRRE VIZZUETT, Javier. "Distrito Federal: Organización Jurídica y Política"; *Ob Cit*, pp. 45.

⁶⁸ ZARCO, Francisco. "Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857"; el Colegio de México, 1957, pp. 812.

⁶⁹ *Ibidem*, pp. 813.

⁷⁰ *Ibidem*, pp. 923.

Distrito Federal, mayormente si se trata de un Distrito con una población que desde esa época era numerosa (trescientos mil habitantes). Si bien en 1856 fueron válidos los argumentos de Ignacio Ramírez, posteriormente se demostró que los conflictos entre autoridades municipales y federales fueron uno de los principales motivos de la Reforma de 1928.

Al plantearse la posibilidad de que el Distrito Federal contara con un Gobierno propio, que se encargara de las cuestiones estrictamente locales, es imprescindible conocer el sentir del constituyente de 1856-1857 en voz de los Diputados Ignacio Ramírez, José María Mata, Isidoro Olvera, Francisco de Paula y Castillo Velasco.

La Comisión de Constitución presentó un Dictamen en el que se proponía darle facultades al Congreso para "arreglar el régimen interior de Distrito y Territorios en lo Político y en lo Judicial, reservándose al pueblo la Organización Municipal"⁷¹, hubo gran protesta de los constituyentes. Fue entonces cuando Ignacio Ramírez señaló:

"El dictamen, si en la apariencia concede algo al Distrito, en realidad lo que hace es consumir el despojo de todos sus derechos, privándolo de elegir gobernador y una asamblea que intervenga en su régimen interior y arrebatándole sus rentas particulares para que se pierdan en el erario federal y se inviertan en gastos que corresponden a todos los Estados. El Distrito quedará con dobles cargas y sin recursos para su administración interior".⁷²

Ante lo expresado por Ramírez, Mata sostuvo que:

"La Organización Municipal en manos del pueblo hasta para asegurar la libertad local y la buena administración de las rentas particulares. Como

⁷¹ *Idem.*

⁷² *Idem*, pp. 924.

el arreglo del régimen interior del Distrito queda encomendado al Congreso Constitucional no hay una razón para reclamar contra él, cuando sobran motivos para esperar que sea democrático y arreglado a los principios de la Constitución. No hay tampoco motivo para hablar de despojo ni hacer cargo a los Estados que tienen la pretensión de ser tutores del Distrito. La Comisión ha querido asegurar al Distrito la libertad municipal, ya que el Congreso ha creído imposible que existan a la vez en un mismo punto los poderes de la Unión y los de un Estado".⁷³

En contra del dictamen el Diputado por el Distrito Federal, Francisco de Paula Cendejas, rechazó que el Distrito Federal estuviese bajo la tutela del Congreso General, sugiriendo "una organización política similar a la de un estado"⁷⁴.

Nuevamente Mata, en defensa del dictamen sostuvo que "no es absurdo ni repugnante que el Congreso de la Unión legisle para esta localidad -el Distrito-, si se reflexiona que legisle también para los Estados".⁷⁵

Al final, el propio Mata propuso un nuevo artículo en el sentido de que el Congreso de la Unión arreglara el régimen interior del Distrito y Territorios, bajo la base de que el pueblo eligiera sus autoridades Políticas y Municipales. La Comisión aceptó este nuevo artículo para agregarlo entre las facultades del Congreso.

El constituyente Castillo Velasco, Diputado por el Distrito Federal, hizo una defensa elocuente de los derechos políticos de los habitantes del Distrito y se pronunció porque no se dejará a futuros Congresos la democratización de esa entidad, y fuera el propio Congreso Constituyente el que le diera una organización democrática.

⁷³ *Ibidem*, pp. 924.

⁷⁴ *Idem*.

⁷⁵ *Idem*, pp. 925.

Díaz Alfaro⁷⁶ alude que como se desprende del debate del Constituyente de 1856-1857, quienes pugnaron por darle a los habitantes del Distrito Federal los mismos derechos políticos que tienen los de los Estados de la República, veían al Distrito tan sólo como el lugar físico en donde debían residir los poderes federales y no el espacio político en donde éstos debían ejercer su soberanía. En cambio, quienes impulsaron la idea de que en el Distrito Federal se dieran modalidades en su régimen político, veían a éste como el lugar en donde debían de ejercer su imperio los poderes nacionales, restándole poderes a las autoridades locales.

El régimen que el constituyente proponía para que en el Distrito Federal coexistieran el Gobierno Federal y el Local, era explicable en tanto que se había implantado en México un Sistema Federal y un Distrito Federal que tenían características diferentes en relación con las de otros sistemas. Además, al tener en sus manos la responsabilidad de reimplantar el sistema federal, el Constituyente tuvo el enorme reto de redefinir nuestro Distrito Federal, impulsando en él un esquema municipal similar al de los Estados de la Federación.

Como resultado de los debates sobre los artículos relacionados con el Distrito Federal, el texto final de la Constitución quedó en sus artículos relativos, como sigue: "En el artículo 43 se mencionaba como parte integrante de la federación al Estado del Valle de México, aunque su erección, de acuerdo con el artículo 46, se produciría " cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar". En el artículo 72, fracción X, se facultó al Congreso para cambiar la residencia de los poderes federales, y en la fracción XI, "para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales".⁷⁷

⁷⁶ DIAZ ALFARO, Salomón, "Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 19172", Ob. Cit., pp. 203.
⁷⁷ *Ibidem* pp. 204.

Por otra parte, la figura de las prefecturas subsistió dentro del sistema político. Esta figura, si bien de origen francés, había tomado arraigo en nuestro país, pues se le encontró gran utilidad. Durante la Reforma, el sistema de prefecturas alcanzó un notable poder, mismo que se sustentaba en las atribuciones que las reformas de su organización le señalaron.

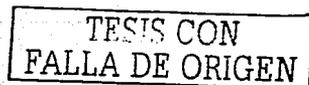
Se estableció que en cada partido debía haber un prefecto con calidad de presidente nato de los ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de jefe de policía. Era además de su competencia, entre otras:

- "Vigilar el funcionamiento de los ayuntamientos.
- Publicar las Leyes.
- Vigilar la observancia de las órdenes del Gobierno Federal.
- Cuidar el orden y la tranquilidad.
- Nombrar a los jueces de paz.
- Fomentar la instrucción pública.
- Perseguir la vagancia.
- Atender la higiene pública.
- Imponer sanciones gubernativamente.
- Librar órdenes de cateo"⁷⁸.

Por lo que este autor considera que con el paso de los años, la prefectura se convertiría en una institución nefasta para los ciudadanos del país.

"El 4 de mayo de 1861 se expidió un decreto que disponía que el Ayuntamiento de la Ciudad de México se compondría de 20 regidores y dos procuradores de la Ciudad, este ayuntamiento sería presidido por el primer regidor. En el caso de las poblaciones del Distrito Federal con población superior a los cuatro mil habitantes, sus ayuntamientos se formarían con siete regidores y un

⁷⁸ *Ibidem* pp. 205.



procurador. El gobernador del Distrito Federal, los magistrados del Tribunal y los Jueces de lo Criminal y de lo Civil eran electos también por votación popular⁷⁹

"Por decreto del 6 de mayo de 1861 el Distrito Federal quedó dividido de la siguiente manera:

1. Municipalidad de México.
2. Partido de Guadalupe-Hidalgo.
3. Partido de Xochimilco.
4. Partido de Tlalpan.
5. Partido de Tacubaya.⁸⁰

El Gobernador del Distrito Federal demarcaba las poblaciones, villas y barrios que correspondía a cada partido, fijaba sus presupuestos, nombraba y removía a los prefectos y en la municipalidad de México hacía las veces de autoridad local, y durante la Reforma las jefaturas políticas cobraron tal poder que desplazaron de su radio de acción a los ayuntamientos, convirtiéndolos en meros agentes municipales.

1.4. La Constitución de 1917.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, según refiere Regina Hernández Franyuti⁸¹, el Distrito Federal experimentó modificaciones importantes en su organización territorial y demarcación política. Una de ellas se refería a la reducción territorial que sufrió por virtud del decreto del 6 de mayo de 1861; otra modificación por el contrario, amplió sus límites por disposición de los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, expedidos por el Congreso de la Unión, que

⁷⁹ *Idem.*

⁸⁰ *Ibidem* pp. 206.

⁸¹ HERNÁNDEZ FRANYUTI, Regina. "Los Límites Territoriales del Distrito Federal, 1824-1898", s/e, México, 1996, pp. 321.



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

En "el proyecto de Constitución que Carranza presentó a la Asamblea Constituyente de Querétaro, el primero de diciembre de 1916, proponía los siguientes artículos relacionados con el Distrito Federal"⁸²:

1. En el artículo 43, se incluía al Distrito Federal como parte integrante de la federación, sin hacer alguna alusión al Estado del Valle de México;

*2. En el artículo 44, se reconocían los límites que hasta entonces tenía señalados el Distrito Federal (decretos de 1898) pero proponía además, una importante ampliación territorial, al agregar al Distrito Federal los Distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y "la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero con el Estado de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del monte alto y el monte bajo"*⁸³.

3. En el artículo 45, se preveía la modificación de los límites del Estado de México habida cuenta que algunos Distritos que le pertenecían se agregaban al Distrito Federal.

4. Se facultaba al Congreso, en el artículo 73, fracción X, para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación y en la fracción sexta de ese mismo artículo para legislar en el Distrito Federal y territorios de acuerdo con las siguientes bases:

⁸² Idem.

⁸³ Ibidem pp. 322.

"a) Se reconocía al municipio como base de la organización del Distrito y de los Territorios;

b) Cada municipalidad estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, exceptuando al de la Ciudad de México, el cual estaría a cargo de los comisionados que determinara la ley;

c) El Distrito y los territorios estarían a cargo de un gobernador que dependería del Presidente de la República, quien lo nombraría y removería libremente (artículo 89, fracción II, del Proyecto);

d) Los Magistrados y Jueces de primera instancia serían nombrados por el Congreso, y

e) El Ministerio Público estaría a cargo de un procurador general quien sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República."⁸⁴

Del proyecto de Carranza se desprendía que el lugar de residencia de los poderes federales ya no debía ser objeto de discusión, confirmándose en consecuencia a la Ciudad de México como sede de esos poderes. Por eso resulta explicable que en el proyecto de Constitución nada se dijera acerca de la sede del Distrito Federal y sólo se aludiera a la facultad del Congreso para cambiarla.

Por lo que concierne a la propuesta de Carranza para ampliar la extensión territorial del Distrito Federal, resulta por demás interesante cómo el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista concibió al Distrito con una extensión tal que comprendiera toda la amplitud geográfica del Valle de México, de tal manera que siendo éste una sola unidad, también lo fuera en el ámbito geopolítico, debiendo consecuentemente, eliminar divisiones con otras entidades federativas.

Desde luego, la propuesta de Carranza significaba un ajuste al territorio del Estado de México, pues los Distritos que proponía agregar al Distrito Federal

⁸⁴ *Idem.*

pertenecían a ese Estado. Sin embargo, "la Comisión de Constitución dejó al Congreso General la posibilidad de ampliar dicho territorio para el caso en que el Distrito Federal se convirtiera en el Estado del Valle de México"⁸⁵.

La propuesta de Carranza en torno al régimen de la Ciudad de México consistía en que su ayuntamiento no se eligiera popular y directamente, sino que se integrara con los comisionados que determinara la ley, provocando una fuerte oposición de un grupo de constituyentes, entre quienes se encontraban Heriberto Jara, Martínez Escobar y Espinoza.

Jara, quien formó parte de la Comisión que aprobó el dictamen que acogía la propuesta de Carranza, presentó su voto particular en contra por no advertir "razón fundamental para sustraer a la municipalidad de México del régimen establecido para las demás municipalidades de la República".⁸⁶

El hecho de que ordinariamente los poderes federales hayan residido en la Ciudad de México, decía Jara, no era razón suficiente para infringirle sus derechos políticos en lo que a su régimen municipal se refiere. Si el argumento de la coexistencia de dos órdenes de gobierno es la razón para excepcionar este régimen, entonces habría que concluir, que en las capitales de los estados "tendría que desaparecer el ayuntamiento de la Ciudad o formarse no por elección popular, sino por designación del Jefe del Ejecutivo del Estado, lo que constituiría una excepción injusta".⁸⁷

Jara sostenía que sólo se podrían producir conflictos entre los poderes municipales y los federales si hubiera alguna intransigencia de los primeros y una tendencia marcada de los segundos por invadir las funciones municipales. Por

⁸⁵ *Ibidem* pp. 323.

⁸⁶ Congreso Constituyente 1916-191. "Diario de Debates"; Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Tomo II, 1985, pp. 364.

⁸⁷ *Ibidem*.

todo que ello, continuaba Jara, "no es justo ni razonable que a la Ciudad más populosa de la República se le prive de tener un ayuntamiento propio."⁸⁸

Aludiendo a una de las funciones más delicadas que podían propiciar conflictos entre los poderes generales y los locales, Jara sugirió que la policía estuviese a cargo del Gobernador del Distrito Federal y no del Municipio de la Ciudad de México.

Una de las razones para exceptuar el régimen municipal en la Ciudad de México fue la concerniente a la imposibilidad que tendría su ayuntamiento para sostenerse económicamente, a lo cual Jara señaló que si éste "percibe todas las contribuciones que le corresponde, es indudable que podrá cubrir con holgura todas sus necesidades y hasta tendrá superávit".⁸⁹

Derivado de lo anterior, se pronunciaba porque el municipio de la Ciudad de México tuviese todas las prerrogativas que los del resto de la República, liberándose de "la acción directa del gobernador del Distrito".⁹⁰

"Martínez de Escobar también se sumó al voto de Jara, al sostener que si en los estados era posible la coexistencia del poder estatal y el municipal, también lo sería en el Distrito Federal tratándose de los poderes federales y municipales. Alegaba que si bien Porfirio Díaz restringió facultades a los municipios, no los suprimió, por lo que la revolución Constitucionalista debía crear un ayuntamiento distinto, libre de toda atadura. Argumentos similares fueron expuestos por el Diputado Espinoza, quien también defendió la autonomía municipal del Distrito Federal."⁹¹

En defensa del dictamen habló el Diputado Machorro y Narváez, quien sostuvo que la nueva organización del Municipio Libre que proponía el proyecto de

⁸⁸ *Idem.*

⁸⁹ *Idem.*

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ *Idem.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Carranza, haría incompatible la existencia de los ayuntamientos y de los poderes federales en una misma población y demarcación territorial, pues teniendo aquellos tantas facultades, podría darse el caso hasta que sometieran a estos últimos, lo cual resultaría denigrante e insostenible. Sobre todo, hizo notar el riesgo en que podría incurrir el Ejecutivo si los municipios le ponían una serie de trabas por la fuerza que tuvieran en sus respectivas jurisdicciones, haciendo mención de los antecedentes que ya existían de los conflictos entre los poderes federales y el ayuntamiento de la Ciudad de México.

Palavicini también se pronunció en favor del dictamen e hizo notar la incompatibilidad de dos regímenes de gobierno en una entidad federal como lo es el Distrito.

En efecto, es a los representantes de la República, decía Palavicini, a quienes toca exclusivamente controlar los intereses de la Ciudad de México donde residen los poderes federales, ya éstos les toca designar autoridades para que representen su poder y para que no dependan de una autoridad municipal. Por lo que concierne al sostenimiento económico de la Ciudad de México, Palavicini señalaba que ésta no era autónoma, que vivía de los recursos de la federación, por lo que las rentas de los municipios no bastarían para sostener los servicios de la ciudad; por ello, los municipios no deben disponer de los fondos de la nación, pues toca al Ejecutivo hacerlo por acuerdo del Congreso. "Insistió en los desacuerdos que se producirían si el municipio de la Ciudad de México fuese igual que el de los demás estados."⁹²

A la luz de este debate podemos señalar que las concepciones que se discutieron en el constituyente de 1856-1857 sobre el Distrito Federal, persistían en lo fundamental. El punto central era, otra vez, preservar los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal y salvaguardar la naturaleza de una entidad

⁹² *Ibidem*, pp. 397.

federal que necesariamente debía ser distinta a la de cualquier otro estado de la República.

De los alegatos constituyentes quedaba claro que no era suficiente considerar sólo la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal ni la necesaria conveniencia de otorgar derechos políticos a sus habitantes: "era importante también estimar la historia de la Ciudad de México, la tradición municipal que ésta había tenido, así como su realidad demográfica y territorial."⁹³ El constituyente fue receptivo a todas estas circunstancias, por lo que finalmente aprobó el siguiente texto constitucional:

Por lo que se refiere al artículo 43, Díaz Alfaro⁹⁴ señala que se incluyó, al Distrito Federal como parte integrante de la federación; en el artículo 44, se desechó la propuesta de Carranza para agrandar el territorio del Distrito Federal, a cambio de lo cual se previó la posible erección del Estado del Valle, disponiéndose que 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.

En el artículo 45, "se suprimió la última parte del proyecto que preveía el ajuste territorial del Estado de México por virtud de la propuesta que se hacía para ensanchar el territorio del Distrito Federal a costa de ese Estado."⁹⁵

La fracción X del artículo 73 del proyecto, que facultaba al Congreso para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación, se conservó en sus términos en el texto final de la Constitución. En cambio, el texto de la fracción VI, de ese mismo artículo sufrió importantes modificaciones con relación al texto

⁹³ *Idem.*

⁹⁴ DÍAZ ALFARO, Salomón. "Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917": Ob Cit pp. 207.

⁹⁵ *Idem.*

propuesto por Carranza. En esta fracción, se facultó al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y de los territorios, de acuerdo con las siguientes bases:

1ª Se reconocía el régimen municipal del Distrito Federal y de los territorios, disponiéndose que cada municipalidad debería contar con la extensión territorial y habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y para contribuir a los gastos comunes.

2ª Se establecía que cada municipalidad estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, sin hacer la excepción que proponía el proyecto de Carranza, relativa a la Ciudad de México.

3ª El Gobierno del Distrito Federal y de los territorios estaría a cargo de un gobernador que dependería directamente del Presidente de la República, quien lo nombraría y removería libremente.

4ª Los Magistrados y Jueces de primera instancia serían nombrados por el propio Congreso de la Unión, disponiéndose un sistema de sustituciones de estos funcionarios en caso de faltas temporales o absolutas. Además se preveía que sólo por mala conducta y previo juicio de responsabilidades, podrían ser removidos de su encargo.

5ª Se estableció que el Ministerio Público estaría a cargo de un Procurador General residiría en la Ciudad de México, el cual sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Paralelamente a la Constitución de 1917, se promulgó y entró en vigor la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales del 13 de abril de ese año. De acuerdo con esa ley, se concentraba en el Gobernador del Distrito Federal importantes facultades que hacían, en la práctica, ineficaz el régimen

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

municipal previsto en la Constitución. En efecto, en sus manos estaban los principales servicios públicos del Distrito: Le competía la seguridad pública; bajo su vigilancia quedaban las penitenciarias y cárceles; cuidaba de los servicios hospitalarios, consultorios y casas de asistencia; ejecutaba las obras públicas; tenía a su cargo los censos y estadísticas del Distrito; formulaba el proyecto de presupuesto para el Distrito; tenía el mando supremo de la policía; atendía la conservación y reparación de los caminos vecinales que no estuviesen a cargo de los municipios; cuidaba de la prestación de los servicios públicos educativos; también vigilaba que los municipios tuvieran al corriente sus catastros y expedía, con aprobación del Presidente de la República, todos los reglamentos necesarios para los servicios públicos del Distrito."⁹⁶

Por otra parte, y en relación con esta misma ley, los ayuntamientos eran designados por elección popular directa y se renovaban por mitad cada año. La división municipal que se había venido utilizando, se respetó provisionalmente y se conservaron vigentes los reglamentos que no se opusieran a la Constitución.

"El ayuntamiento de la Ciudad de México se formó de 25 concejales, y en las demás municipalidades del Distrito Federal, de 15 cada uno. Los ayuntamientos atendían los servicios de seguridad, caminos, obras públicas, instrucción y cumplimiento de leyes del trabajo, especialmente en lo relativo a salario mínimo y accidentes de trabajo, pero siempre bajo la supervisión del Gobierno del Distrito. La primera autoridad local era el Presidente Municipal, quien tenía facultades para publicar y hacer cumplir las leyes, decretos, bandos, sentencias, imponer multas y arrestos y conservar el orden y la tranquilidad pública. En las localidades en que no residía el ayuntamiento, existían delegados que lo auxiliaban."⁹⁷

⁹⁶ DIAZ ALFARO, Salomón. "Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917"; Ob Cit pp. 212.

⁹⁷ AGUIRRE VIZZUETT, Javier. "Distrito Federal: Organización Jurídica y Política"; Ob Cit pp. 57.

1.5. Artículo 44 Constitucional.

TEXTO ACTUAL

*"La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General"*⁹⁸.

"La ciudad de México es el Distrito Federal"⁹⁹, este primer concepto nos señala que la designación del espacio geográfico que se determina a nivel constitucional en el que se habrán de residir los poderes de la federación, y en tanto no se variara esta disposición constitucional, no sería factible el cambiar la sede de los poderes federales, ni elevar a la categoría de capital de la República a ningún otra ciudad del país.

"El Valle de México ha sido el asiento de los poderes de las naciones y estados predominantes en nuestro territorio desde épocas precolombinas, pues Tenochtitlán fue la sede de los aztecas, de su sometimiento por los españoles, en el espacio físico que ocupó la anterior Tenochtitlán surge la ciudad de México como asiento de los poderes del virreinato, aunque a principios del siglo XVII Felipe III ordena el cambio de capital para la Nueva España hacia Tacubaya, el Ayuntamiento, dado el alto costo de dicha movilización dio largas al asunto hasta que se olvidó y por lo mismo permaneció sin cambio por tres siglos."¹⁰⁰

La figura de un Distrito Federal implica una porción de territorio dentro de la Federación en el cual ninguno de los estados federados que conforman a la misma tengan soberanía, a fin de permitir que los más altos intereses de la unión

⁹⁸ Constitución ***

⁹⁹ Cámara de Diputados LVII Legislatura. "Derecho del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones"; Tomo VI, Porrúa, México, 2000, pp.793.

¹⁰⁰ Ibidem pp. 794.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

puedan ser desarrollados por los órganos de poder de la Federación sin la intervención de ningún estado el cual por esto pudiese obtener indebidas ventajas con respecto de los demás, que por su situación geográfica no estuvieran tan presentes.

Sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, ésta es la característica fundamental del Distrito Federal, pues esto genera la figura *sui generis* que es y por lo que hay que identificarle con una naturaleza jurídica distinta a la de los estados como a partir de las reformas constitucionales de 1993 se plasmó al modificar la denominación del título quinto de nuestra Carta Magna que cambia de "De los estados de la Federación" a "De los estados y el Distrito Federal"¹⁰¹ regulando su normatividad constitucional en artículos por separado para los estados y la figura de la capital de la República con un artículo especial, el 122 reafirmando su naturaleza distinta; como ya se estableció en la ciudad de México, tienen asiento los titulares de los poderes federales.

*"Se compondrá del territorio que actualmente tiene, estableció la Constitución de 1917"*¹⁰², esta validación constitucional fue reconociendo el crecimiento de la ciudad dentro del Valle de México, que paso de los 11 kilómetros de radio que autorizó la Constitución de 1824 (dos leguas) a la totalidad de lo que es el Valle de México, el cual no ha variado en extensión geográfica desde esta disposición constitucional de 1917, aunque realmente se creó la ciudad más poblada del mundo, con lo que se denomina la zona conurbada, la que se forma con municipios colindantes, pero ya pertenecientes a entidades federadas, en las que sí existe soberanía de las mismas.

En el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigiría la ciudad de México, en el estado 32 de la Federación, con el nombre de "Estado

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² *Ibidem* pp. 795.

del Valle de México¹⁰³ con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Desde la reforma de principios de los setentas, se identifica a la ciudad de México con el Distrito Federal; antes de esa fecha, la ciudad de México era una circunscripción dentro del Distrito Federal, en el cual coexistía con las antiguas delegaciones políticas, "con la reforma de ese año se les dieron sus atribuciones a las delegaciones existentes y dentro de lo que era la ciudad de México se crearon otras como la Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, etcétera."¹⁰⁴

1.5.1. Primer Antecedente.

Artículo 44 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionando en Apatzingán el 22 de octubre de 1814:

"Estas tres corporaciones (el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia), han de residir en un mismo lugar, que determinará el Congreso, previo informe del Supremo Gobierno; y cuando las circunstancias no lo permitan, podrán separarse por el tiempo y la distancia que aprobare el mismo Congreso"¹⁰⁵.

1.5.2. Segundo Antecedente.

Artículo 4° de los Tratados de Córdoba, suscritos en la Villa de Córdoba el 24 de agosto de 1821:

"El emperador fijará su corte en México, que será la capital del imperio"¹⁰⁶.

¹⁰³ *Idem.*

¹⁰⁴ *Idem.*

¹⁰⁵ *Ibidem pp. 796.*

¹⁰⁶ *Idem.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.5.3. Tercer Antecedente.

Artículo 50, fracciones XXVIII y XXIX, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824:

"Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes:

XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un estado.

XXIX. Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario¹⁰⁷.

1.5.4. Cuarto Antecedente.

Decreto que señala a la ciudad de México, con el distrito que se expresa, para la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, del 18 de noviembre de 1824:

1. *"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.*
2. *Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.*
3. *El gobierno general y el gobernador del Estado de México nombrarán cada uno a un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente.*
4. *El gobierno político y económico del expresado distrito queda*

¹⁰⁷ Idem.

exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley.

5. *Interin se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley de 23 de junio de 1813, en todo lo que no se halle derogado.*
6. *El lugar del jefe político a quien dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno general un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.*
7. *En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con la presente.*
8. *El Congreso del Estado de México y su gobernador, pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para reparar el lugar de su residencia y verificar la traslación.*
9. *Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.*
10. *Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito, hasta que sean arreglados por una ley.*¹⁰⁸

1.5.5. Quinto Antecedente.

Artículo 19 de la segunda de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836:

¹⁰⁸ *Ibidem* pp. 797.



"Este supremo poder residirá ordinariamente en la capital; pero en el caso de que la seguridad pública, o la suya exija su traslación a otro punto cualquiera de la República, podrá acordarla o verificarla por el tiempo limitado".¹⁰⁹

1.5.6. Sexto Antecedente.

Artículo 6° del Acta Constitutiva y de Reformas, sancionadas por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847:

"*Parte conducente.* Mientras la ciudad de México, sea Distrito Federal tendrá voto en la elección de presidente y nombrará dos senadores."¹¹⁰

1.5.7. Séptimo Antecedente.

Artículo 2° del Plan de Ayutla reformado a iniciativa de Ignacio Comonfort, en la ciudad de Acapulco el 11 de marzo de 1854:

"Cuando éste (el Plan de Ayutla) hubiera sido adoptado por la mayoría de la nación, el general en jefe de las fuerzas que lo sostengan, convocará un representante por cada departamento y territorio de los que hoy existen, y por el distrito de la capital, para que reunidos en el lugar que estime oportuno, elijan presidente interino de la República, y le sirvan de consejo durante el corto periodo a su cargo"¹¹¹.

¹⁰⁹ *Idem.*

¹¹⁰ *Idem.*

¹¹¹ *Idem.*

1.5.8. Octavo antecedente.

Artículo 50 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856:

"La extensión territorial de cada una de las partes expresadas en el artículo anterior, es la que tenían el 17 de octubre de 1855, con excepción, respecto del Estado de México, de la alteración que resulta por la formación del estado del Valle".¹¹²

1.5.9. Noveno Antecedente.

Artículo 46 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857:

"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".¹¹³

1.5.10. Décimo Antecedente.

Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 1° de diciembre de 1916:

Artículo 44 del Proyecto. "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, más el de los distritos de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla que queda en

¹¹² *Ibidem pp. 798.*

¹¹³ *Idem.*

el Valle de México, fijando el lindero con el Estado de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo."¹¹⁴

DISTRITO FEDERAL. SU INTERÉS NULO ES DE LA FEDERACIÓN.
*El Distrito Federal no es la Federación, sino una entidad de la misma: es un gobierno local constituido sobre una parte del territorio nacional en que residen los poderes federales, territorio que, conforme al artículo 44 de la Constitución, se erigirá en Estado del Valle de México en el caso de que dichos poderes se trasladen a otro lugar. Es, por lo mismo, una entidad que no se identifica con la Federación, que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio. Consecuentemente, un interés del Distrito Federal no puede reputarse en todo caso interés de la Federación, por que el interés de la parte no es siempre interés del todo.*¹¹⁵

1.6. Artículo 122 Constitucional.

TEXTO ACTUAL

Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del distrito federal, su gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la asamblea legislativa, el jefe de gobierno del distrito federal y el tribunal superior de justicia.

La asamblea legislativa del distrito federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y

¹¹⁴ *Idem.*

¹¹⁵ *Semanario Judicial de la Federación, quinta época, T CXXV, Vol. II, pp. 1244-1245.*

de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta constitución y el estatuto de gobierno.

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

El tribunal superior de justicia y el consejo de la judicatura, con los demás órganos que establezca el estatuto de gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el distrito federal.

La distribución de competencias entre los poderes de la unión y las autoridades locales del distrito federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la asamblea legislativa;*
- II. Expedir el estatuto de gobierno del Distrito Federal;*
- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;*
- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la unión, y*

V. *Las demás atribuciones que le señala esta constitución.*

B. Corresponde al presidente de los estados unidos mexicanos:

- I. *Iniciar leyes ante el congreso de la unión en lo relativo al distrito federal:*
- II. *Proponer al senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al jefe de gobierno del distrito federal;*
- III. *Enviar anualmente al congreso de la unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del distrito federal. Para tal efecto, el jefe de gobierno del distrito federal someterá a la consideración del presidente de la república la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley;*
- IV. *Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el congreso de la unión respecto del distrito federal; y*
- V. *Las demás atribuciones que le señale esta constitución, el estatuto de gobierno y las leyes.*

C. El estatuto de gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

Base primera.- Respecto a la asamblea legislativa:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- I. *Los diputados a la asamblea legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta constitución;*

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

- III. *Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el distrito federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la asamblea;*

- IV. *Establecerá las fechas para la celebración de dos periodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del jefe de gobierno del distrito federal;*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

V. *La asamblea legislativa, en los términos del estatuto de gobierno, tendrá las siguientes facultades:*

A). Expedir su Ley Orgánica, la que será enviada al jefe de gobierno del distrito federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

B). Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el congreso de la unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del distrito federal.

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

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

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

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

D) Nombrar a quien deba sustituir en caso de faltar absoluta, al jefe de gobierno del distrito federal;

E) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

F) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales del distrito federal, sujetándose a las bases que establezca el estatuto de gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;

G) Legislar en materia administrativa pública local del régimen interno y de procedimientos administrativos;

TECNO CON
FALLA DE ORIGEN

H) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

I) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;

J) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcción y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del distrito federal;

K) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

L) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3° de esta Constitución;

M) Expedir la ley orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el distrito federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

N) Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo para el distrito federal;

Ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al distrito federal, ante el congreso de la unión; y

O) Las demás que se le confieran expresamente en esta constitución.

Base segunda.- Respecto al jefe de gobierno del distrito federal:

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

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

Para el caso de remoción del jefe de gobierno del distrito federal, el senado nombrará, a propuesta del presidente de la república, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el estatuto de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o por cualquier otra causa, la asamblea legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del jefe de gobierno del distrito federal solo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio estatuto.

II. El jefe de gobierno del distrito federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

A) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al distrito federal que expida el congreso de la unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

B) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la asamblea legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la asamblea legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el jefe de gobierno del distrito federal;

C) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la asamblea legislativa;

D) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta constitución o las leyes correspondientes;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

E) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el estatuto de gobierno; y

F) Las demás que le confiera esta constitución, el estatuto de gobierno y las leyes.

Base tercera.-Respecto de la organización de la administración pública local en el distrito federal:

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

III. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el distrito federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del distrito federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el jefe de gobierno del distrito federal.

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

Base cuarta.- Respecto al tribunal superior de justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- I. *Para ser magistrado del tribunal superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta constitución exige para los ministros de la suprema corte de justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el distrito federal, el tribunal superior de justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.*

Para cubrir las vacantes de magistrados del tribunal superior de justicia, el jefe de gobierno del distrito federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la asamblea legislativa. Los magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la asamblea; y si lo fuesen, solo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de esta constitución.

- II. *La administración, vigilancia y disciplina del tribunal superior de justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del consejo de la judicatura del distrito federal. El consejo de la judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del tribunal superior de justicia, quién también presidirá el consejo. Los miembros restantes serán un magistrado, un juez de primera instancia y un juez de paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el jefe de gobierno del distrito federal y otros dos nombrados por la asamblea legislativa. Todos los consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrados y durarán cinco años en su cargo, serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El consejo designará a los jueces de primera instancia y a los que con otra denominación se creen en el distrito federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial:

- III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del consejo de la judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta constitución;*
- IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;*
- V. Serán aplicables a los miembros del consejo de la judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta constitución;*
- VI. El consejo de la judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al jefe de gobierno del distrito federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la asamblea legislativa.*

Base quinta.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública local del distrito federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

D. El ministerio público en el distrito federal será presidido por un procurador general de justicia, que será nombrado en los términos que señale el estatuto de gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinará su organización, competencia y normas de funcionamiento.

E. En el distrito federal será aplicable respecto del presidente de los estados unidos mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el estatuto de gobierno.

F. La cámara de senadores del congreso de la unión, o en sus recesos, la comisión permanente, podrá remover al jefe de gobierno del distrito federal por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la unión o el orden público en el distrito federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la cámara de senadores o de la comisión permanente, en su caso.

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de ésta con la federación y el distrito federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbanas limítrofes con el distrito federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje; recolección y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus leyes.

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

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbanas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

H. Las prohibiciones y limitaciones que esta constitución establece para los estados se aplicará para las autoridades del distrito federal.¹¹⁶

¹¹⁶ Constitución. En virtud de la reforma de 25 de octubre de 1993, el contenido original de este artículo pasó a formar parte, del primer párrafo, del artículo 119 constitucional.

1.6.1. Primer Antecedente.

"Reforma a la fracción VI del artículo 73 el 20 de agosto de 1928".¹¹⁷

"Artículo 73. El Congreso tiene la facultad:

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

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

2ª El Gobierno de los territorios estarán a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

3ª Los gobernadores de los territorios acordarán con el Presidente de la República, por el conducto que determine la ley.

4ª los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, 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 resolviere dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación de la cámara, no podrán tomar posesión los magistrados nombrados por el Presidente de la República. En el caso que la Cámara de Diputados no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el presidente de la República hará un tercer nombramiento que surtirá sus efectos desde luego, como provisional, y 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,

¹¹⁷ Cámara de Diputados LVII Legislatura. "Derecho del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones"; Tomo VI, Porrúa, México, 2000, pp.666.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la cámara deberá aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones, con 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 los casos de faltas temporales por más de tres meses, de los magistrados, serán substituidos mediante nombramiento que el Presidente de la República someterá ala aprobación de la Cámara de Diputados, y en sus recesos, a la de la Comisión Permanente, observándose en su caso lo dispuesto en las cláusulas anteriores.

En los casos de falta temporal que no excedan de tres meses, la Ley Orgánica determinará la manera de hacer la substitución. Si fultare un Magistrado por defunción, renuncia o incapacidad, el Presidente de la República someterá un nuevo nombramiento a la aprobación de 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 Primera Instancia, Menores y Correccionales del Distrito Federal y de los Territorios, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del 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 podrán ser disminuidos durante su encargo.

Los magistrados y los jueces a que se refiere esta base, podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidades correspondiente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5º El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.”¹¹⁸

1.6.2. Segundo Antecedente.

Reforma a la base cuarta de la fracción VI del artículo 73 constitucional, de 21 de septiembre de 1944.

“Artículo 73 El Congreso tiene la facultad:

1º....

4º los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, 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 resolviere dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación de la cámara, no podrán tomar posesión los magistrados nombrados por el Presidente de la República. En el caso que la Cámara de Diputados no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el presidente de la República hará un tercer nombramiento que surtirá sus efectos desde luego, como provisional, y 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 reprobar el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones, con 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.

¹¹⁸ *Ibidem* pp. 667.

En los casos de faltas temporales por más de tres meses, de los magistrados, serán substituidos mediante nombramiento que el Presidente de la República someterá ala aprobación de la Cámara de Diputados, y en sus recesos, a la de la Comisión Permanente, observándose en su caso lo dispuesto en las cláusulas anteriores.

En los casos de falta 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 incapacidad, el Presidente de la República someterá un nuevo nombramiento a la aprobación de 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 Primera Instancia, Menores y Correccionales del Distrito Federal y de los Territorios, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del 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 podrán ser disminuidos durante su encargo.

Los magistrados y los jueces a que se refiere esta base, podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidades correspondiente.¹¹⁹

1.6.3. Tercer Antecedente.

Reforma a los párrafos cuarto y sexto de la base cuarta de la fracción VI del artículo 73 constitucional, de 19 de febrero de 1951:

¹¹⁹ ¹¹⁹ *Ibidem* pp. 669.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VI

4º

Los Jueces de Primera Instancia, Menores y Correccionales y los que con cualquier otra denominación se creen en el Distrito Federal y en los Territorios, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del 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.

Los magistrados y los jueces a que se refiere esta base, durarán en su encargo seis años, pudiendo ser reelectos, en todo caso podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidades correspondiente."¹²⁰

1.6.4. Cuarto Antecedente.

Reforma a la base segunda de la fracción VI del artículo 73 constitucional, de 6 de diciembre de 1978:

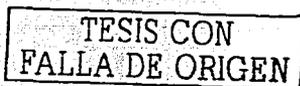
1º Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VI

2º. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale."¹²¹

¹²⁰ *Idem.*

¹²¹ *Idem.*



1.6.5. Quinto Antecedente.

Reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional, de 10 de agosto de 1987:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

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

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

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

3ª como su órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos por cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los Representantes serán cubiertas en los términos de la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La asignación de los Representantes electos según el principio de representación proporcional, se sujetará a las normas que esta Constitución y la ley correspondiente contengan.

*Para la organización, desarrollo, vigilancia y contencioso electoral de las elecciones de los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por el artículo 60 de esta Constitución.*¹²²

1.6.6. Sexto Antecedente.

*"Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de 2 de febrero de 1988."*¹²³

1.6.7. Séptimo Antecedente.

Reforma a la base tercera de la fracción VI del artículo 73 constitucional, de 6 de abril de 1990:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VI.....

3ª.....

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

- a) Un partido político para obtener el registro de su candidato a representante a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con*

¹²² *Ibidem* pp. 670.

¹²³ *Idem.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal;

- b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para la lista de la circunscripción plurinominal, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional.*
- c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto con los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para la asignación tomando en cuenta las reglas establecidas en el artículo 54 para la Cámara de Diputados. Además, en la asignación se seguirá el orden que nviessen los candidatos en la lista correspondiente.*

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

- a) Ningún partido político podrá contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios; y*
- b) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la asamblea.*

Para la organización y contencioso electoral de la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por el artículo 41 de esta Constitución.

El Colegio Electoral que califique la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se integrará con los presuntos representantes que hayan obtenido constancia de mayoría o de asignación proporcional en su

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

caso, siendo aplicables las reglas que para la calificación establece el artículo 60 de esta Constitución."¹²⁴

¹²⁴ *Ibidem* pp. 682.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO II EL DISTRITO FEDERAL (1928-1987)

Según Regina Hernández Franyuti¹²⁵ el Distrito Federal dividió originalmente su territorio en municipalidades a cargo de Ayuntamientos de elección popular, sin embargo su Gobernador era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República y dependiendo directamente éste. Lo que significó la falta del derecho fundamental de libre elección popular y para el caso, era lo mismo que se le designase con el nombre de Prefecto o Gobernador.

Dicha disposición afectaba a la entidad territorial más poblada, cuyos habitantes quedaron por entonces, con facultades para elegir sus Ayuntamientos, pero no para hacer lo mismo con el mandatario del Distrito.

El Primer Jefe, "don Venustiano Carranza, en tanto que el Congreso de la Unión cumplía con el mencionado Artículo 73 de la nueva Constitución, expidió una Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, que comprendía capítulos relativos al Gobierno, sistema fiscal, beneficencia, instrucción pública primaria, seguridad pública, caminos y obras, a la administración de los municipios y a la que debía impartir la justicia común"¹²⁶.

El Gobernador contaba entre sus atribuciones con las de promulgar y hacer cumplir las leyes; cuidar de la seguridad pública, atender los servicios, vigilar el manejo y administración de la hacienda pública, ejecutar las obras de interés colectivo, formar los padrones, censos y estadísticas; nombrar y remover a los funcionarios y empleados, usar del mando supremo de la policía de la ciudad, cuidar que los menores de 15 años recibieran la instrucción primaria y que ésta fuese impartida conforme a la ley y expedir todos los reglamentos necesarios para los servicios públicos del Distrito Federal, pero ello, con la previa aprobación del Presidente de la República.

¹²⁵ HERNÁNDEZ FRANYUTI, Regina. " Los Límites Territoriales del Distrito Federal", Ob. Cit., pp. 4

¹²⁶ Idem.

El hecho es que, los Ayuntamientos, sufrían la tutela de una autoridad no elegida por la propia comunidad y con ello, se mutilaba el principio de libertad municipal, que no radica solamente en la libre elección de las autoridades locales, sino además, en un régimen general que legítimamente gobierne por tener la misma fuente de soberanía popular y que no invada la esfera específica del municipio.

La Creación del Departamento del Distrito Federal.

La Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, de fecha 13 de abril de 1917, menciona Lina Odena,¹²⁷ asentaba que el municipio libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal. En esto, se ponía a tono con el artículo 115 de la Constitución de 5 de febrero de ese año.

"Los Ayuntamientos, designados por elección popular directa, se renovaban por mitad cada año y disfrutaban de facultades en cuanto a los asuntos de su competencia y en lo relativo a su hacienda. Además, debían combatir la embriaguez, perseguir los juegos prohibidos y vigilar el cumplimiento de las Leyes de Trabajo, especialmente en lo que se concernía a salario mínimo y a las indemnizaciones por accidentes"¹²⁸.

La primera autoridad política local era "el Presidente Municipal en cada Municipio y le correspondía publicar y hacer cumplir las leyes, decretos, bandos, sentencias y demás disposiciones, así como legalizar exhortos, expedir certificados de vecindad, imponer multas y arrestos y conservar el orden y la tranquilidad públicos"¹²⁹.

¹²⁷ ODENA GÜEMES H, Lina. "Archivo histórico del Distrito Federal", Guía General, Gobierno del Distrito Federal, México, 2000, pp. 74.

¹²⁸ Idem.

¹²⁹ Idem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Completaban el cuadro administrativo, los delegados que funcionaban en las poblaciones de cada Municipalidad que no fueran residencia del Ayuntamiento, al que auxiliaban en el ejercicio de sus labores.

Por once años prevaleció esta situación, hasta que "el 28 de agosto de 1928, a iniciativa del Presidente Álvaro Obregón, se reformó el Art. 73 de la Carta Constitucional en su fracción VI, creando nuevas bases a la organización política y administrativa del Distrito Federal, suprimiendo el Municipio y encargando del gobierno de la Entidad al Presidente de la República, quien lo ejercería "por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva"¹³⁰.

Dicha ley respectiva fue la Orgánica que expidió el Congreso de la Unión el 31 de diciembre de 1928. Reconocía como Jefe Nato de la Administración Pública Local del Distrito Federal, al propio Presidente de la República y creaba el órgano del gobierno, con el nombre del "Departamento del Distrito Federal, al través del cual se ejercían las funciones gubernativas"¹³¹.

Debía auxiliar a este órgano, el Consejo Consultivo, "cuerpo representativo de diversos sectores activos de la población, cuya intervención en la marcha de los asuntos encomendados al Departamento, quedaba limitativamente circunscrita a los casos especificados en la ley, revistiendo características fundamentales de asesoramiento, pues sus funciones, capitalmente, eran de opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección"¹³².

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

¹³⁰ *Ibidem* pp. 76.

¹³¹ *Idem*.

¹³² *Idem*.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

República. Como subordinadas del mismo, la ley señalaba a los delgados y a los subdelegados, quienes tenían a su cargo la administración de los servicios públicos en las delegaciones y subdelegaciones respectivamente en que se dividía el Distrito Federal. Para el despacho de los asuntos administrativos, el Jefe de Departamento disponía del personal burocráticos que señalaba el Presupuesto de Egresos de cada año, estando constituido el personal superior, por el Jefe, el Secretario General, el Oficial Mayor, el Tesorero y los Jefes de diversas dependencias y servicios¹³³

"El Departamento del Distrito Federal quedó encargado del desempeño de todas las funciones que ordenamientos anteriores encomendaban al extinto gobierno del Distrito y a los Ayuntamientos y Presidentes Municipales de los desaparecidos municipios"¹³⁴.

Así fue como quedó extinguido, desde 1928, el régimen municipal en el Distrito Federal.

La Ley Orgánica de 28 de diciembre de 1928 estuvo en vigor hasta el 31 de diciembre de 1941, en que el Congreso de la Unión expidió la que rigió el funcionamiento del Departamento del Distrito Federal. Moisés Ochoa¹³⁵ explica que la Ley Orgánica de 1928, estableció las bases administrativas y de servicios públicos, que caracterizaron al Departamento desde la supresión de los cuerpos edilicios hasta que se convirtiera en el Gobierno del Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹³³ *Ibidem* pp. 80.

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ OCHOA CAMPOS, Moisés. "La Reforma Municipal": UNAM, México, 1955, pp. 395.

"Jefes del Departamento del D.F."

1929	José Manuel Puig Casauranc.	1939	Raúl Castellanos.
1930	Crisóforo Ibáñez.	1940-1946	Javier Rojo Gómez.
1930	Lamberto Hernández Hernández.	1946-1952	Fernando Casas Alamán.
1930	Enrique Romero Courtade.	1952-1966	Ernesto P. Uruchurtu.
1931	Lorenzo L. Hernández.	1966-1970	Alfonso Corona del Rosal.
1932	Vicente estrada Cajigal.	1970	Alfonso Martínez Domínguez.
1932	Enrique Romero Courtade.	1971-1976	Octavio Senties Gómez.
1932	Manuel Padilla.	1976-1982	Carlos Hank González.
1932	Juan G. Cabral.	1982-1988	Ramón Aguirre Velásquez.
1932	Aarón Sáenz.	1988-1994	Manuel Camacho Solís.
1935	Cosme Hinojosa.	1994	Manuel Aguilera.
1938	José Siurob.	1994-1997	Oscar Espinosa Villareal. ¹³⁰

"Jefes de Gobierno del Distrito Federal"

1997-1999	Cuauhtemoc Cárdenas Solórzano
1999-2000	Rosario Robles Berlanga.
2000-2006	Andrés Manuel López Obrador. ¹³¹

En el lapso comprendido entre la expedición de las dos leyes orgánicas, o sea, entre 1928 y 1941, se dieron a la publicación, en el Diario Oficial de 14 de diciembre de 1940, las Reformas Constitucionales, al Art. 73 Frac. VI que dispuso:

1º "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.

¹³⁰ CASTRO MORALES, Efraín, TOVAR y TERESA, Guillermo. "El Antiguo Palacio del Ayuntamiento de la Ciudad de México"; Espejo de Obsidiana Ediciones, México, 1988, pp. 96.

¹³¹ Idem.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2º *El Gobierno de los Territorios estará a cargo del Gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente. Los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a sus gastos comunes. Cada Municipalidad de los Territorios estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa*¹³⁸.

En cuanto a límites, el Distrito Federal conservó con el Estado de México, los que fijara el Decreto publicado en el Diario Oficial de 23 de diciembre de 1898.

Establecía un artículo único, expresando que "El Congreso de los Estado Unidos Mexicanos, en ejercicio de las facultades que le otorgan los artículos 72 fracción IV y 110 de la Constitución, aprueba los convenios de límites celebrados entre el Distrito Federal y el Estado de México, de conformidad con lo que expresan las actas números del 1 al 19"¹³⁹, cuyas fechas citaba:

El 23 de diciembre de 1898, se había publicado en el Diario Oficial otro decreto, que fijaba a su vez los límites del Distrito Federal y del Estado de Morelos. También aludía a un convenio celebrado entre ambas Entidades y que fue suscrito en 4 de agosto del mismo año.

Los límites, adolecieron de los mismos defectos que han venido caracterizando a la división política de la República. En estas tareas, "los objetivos meramente políticos desplazaron imperativos de orden geográfico y social, al grado de que, con el tiempo, se han creado insolubles problemas de carácter administrativo y en general, de jurisdicción"¹⁴⁰.

¹³⁸ OCHOA CAMPOS, Moisés. "La Reforma Municipal"; UNAM, México, 1955, pp 396.

¹³⁹ Idem.

¹⁴⁰ Ibidem pp. 397.



La falta de un método de planificación en materia de límites, es la que nos ha privado de cumplir con el deber de prever el desarrollo de la capital, que de hecho ya no se circunscribe a los viejos límites del Distrito Federal.

2.1. La Reforma Constitucional de 1928.

En abril de 1928, el General Álvaro Obregón envió al Congreso de la Unión unas Iniciativas de Reformas Constitucionales, entre las que se incluía la concerniente al régimen del Distrito Federal, la que aprobada por el Congreso, habría de marcar un guía en la historia de esta entidad.

En su iniciativa, Obregón hacía un análisis de la situación, tanto jurídica como real, que había vivido el municipio en el Distrito Federal, para concluir que "en todo tiempo el Congreso General y el Ejecutivo General han estado controlando la administración municipal del Distrito Federal que desde 1824 hasta 1903, *no hubo en realidad poder municipal, pues aunque teóricamente existieron ayuntamientos, sus funciones fueron de tal manera restringidas, mejor dicho absorbidas por los poderes federales que hicieron de hecho, inoperantes a los municipios*".¹⁴¹

Al referirse al régimen municipal que incorporó el constituyente de 1917, sostuvo que en ese entonces "*el municipio en el Distrito Federal nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo autónomo únicamente en teoría, pues la administración de la municipalidad, en todo lo que tiene de fundamental e importantísimo, no es llevada por el ayuntamiento sino por el Ejecutivo Federal o por el Gobierno del Distrito Federal, por lo que el poder municipal en el Distrito Federal no tiene razón de ser*".¹⁴²

¹⁴¹ *Diario de Debates de la Cámara de Diputados del 25 de abril de 1928, pp. 7.*

¹⁴² *Ibidem, pp. 9.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El propósito de Obregón era doble: *Uno político, suprimir los ayuntamientos en el Distrito Federal, otro práctico, dejar a una ley del Congreso que definiera y desarrollara las bases conforme a las cuales debía organizarse política y administrativamente el Distrito Federal*¹⁴³.

En efecto en su iniciativa sostenía: " Así pues, si se reforma la fracción VI del artículo 73 citado, en el sentido que no figuren los ayuntamientos y el Gobierno del Distrito Federal como Instituciones Constitucionales, se estará en libertad para expedir la Ley de Organización del Distrito, teniendo en cuenta las circunstancias que concurren en la época de su expedición es decir, adoptando como base para la organización del Distrito Federal la indicada anteriormente, o bien un sistema que esté de acuerdo con las necesidades sociales y con los dictados de la opinión pública" .¹⁴⁴

Por estas razones, Obregón propuso eliminar toda base constitucional conforme a la cual debía organizarse el Distrito Federal, suprimiendo desde luego, al municipio en esta entidad, dejando tan sólo las bases que deberían regir para la organización de los territorios.

Las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación modificaron el proyecto de Obregón al incluir como base del Gobierno del Distrito Federal la concerniente a que este gobierno estaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u Órganos que determine la ley respectiva. El Diario de Debates señala que es importante recordar que en su iniciativa, Obregón propuso los órganos que deberían encargarse de la administración del Distrito Federal; el Consejo Hacendario y el Consejo Ejecutivo de Administración.

¹⁴³ *Idem.*

¹⁴⁴ *Ibidem*, pp. 10.

Desde el punto de vista de la administración de los servicios públicos, Lombardo Toledano afirmó categóricamente: *"el problema de la reorganización administrativa del Valle y de la Ciudad de México fundamentalmente es un problema de carácter técnico y no de carácter político"*.¹⁴⁵ Sin embargo expresó reiteradamente su preocupación porque la supresión del municipio en el Distrito Federal fuese el principio del aniquilamiento del Municipio libre en todo el país, y que si el municipio del Distrito no había funcionado, que se buscaran fórmulas para que fuera efectivo, pero que nunca se planteara su eliminación.

De esta suerte Lombardo Toledano quería *"democratizar"* al Distrito Federal sobre la base del Municipio libre, pero buscando fórmulas que, al mismo tiempo resolvieran el problema *"técnico"*¹⁴⁶ del Distrito.

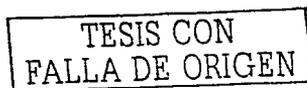
No obstante que el Diputado Treviño se inscribió en contra del dictamen y apoyó a Lombardo Toledano, sostuvo que: *"estamos de acuerdo en que deben suprimirse los ayuntamientos del Distrito Federal pero no con ese argumento (el de la iniciativa), sino con otro; que es necesario que desaparezca esta disparidad de instituciones y de personas que intervienen en la administración de los servicios públicos. Los servicios públicos de la Ciudad de México son servicios comunes no sólo al Distrito Federal sino al Valle de México, y hemos sido los primeros, desde hace mucho tiempo, en proponer privada y públicamente como lo dijo el camarada Lombardo, la supresión, de los ayuntamientos del Distrito Federal y la creación de un órgano homogéneo único, que se encargue de la administración de los servicios públicos en el Distrito Federal"*.¹⁴⁷

Defendió el dictamen el diputado Cerisola, quien hizo valer en favor de la supresión del régimen municipal en el Distrito Federal la incapacidad de sus municipios para prestar los servicios públicos más elementales, pues éstos estaban a cargo del Gobernador. Asimismo, Cerisola abordó el tema de la

¹⁴⁵ *Diario de Debates de la Cámara de Diputados del 16 de mayo de 1928, pp. 14.*

¹⁴⁶ *Idem.*

¹⁴⁷ *Ibidem pp. 24.*



coexistencia de los Poderes Generales y Locales, lo cual "impide la unidad de mando, la unidad de acción de que nos hablaban los autores extranjeros que el compañero Lombardo nos citó". Los conflictos que se suscitan entre las autoridades federales, locales y municipales en el Distrito Federal se traducen, decía Cerisola, "en abandono de los servicios públicos o, por lo menos, en retardo en el cumplimiento de ellos".¹⁴⁸

Respecto a la preocupación que manifestó Lombardo Toledano, Cerisola aclaró que no se trataba de aniquilar al municipio en México, sino que se quería la reorganización del Distrito para prestar mejores servicios públicos, y el municipio, como base de la división territorial y política de los estados, debía fortalecerse y consolidarse, pero que el Distrito Federal no era, de ningún modo un Estado.

El Diputado Francisco Ramírez Alfonso también defendió el dictamen, y reiteró los propósitos de la iniciativa. Hizo notar que si se mantenía y fortalecía el régimen municipal en el Distrito Federal, como sugería Lombardo Toledano "cada municipio autónomo dictaría disposiciones sobre el tráfico, sobre calzadas, policía, salubridad, etcétera, y vendría un cúmulo tal de disposiciones legislativas que produciría conflictos, fricciones a cada momento e innumerables complicaciones".¹⁴⁹

Planteado así el debate, finalmente el dictamen de las comisiones de puntos constitucionales y de gobernación fue aprobado, el que en la parte relativa, dispuso que el Congreso de la Unión tendría facultades para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a la siguiente base: "el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva"¹⁵⁰(artículo 73 fracción VI, base primera).

¹⁴⁸ *Ibidem* pp. 23.

¹⁴⁹ *Ibidem* pp. 25.

¹⁵⁰ *Idem*.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Díaz Alfaro¹⁵¹ comenta que por virtud de esta Reforma Constitucional, el 31 de diciembre de 1928, el Presidente Emilio Portes Gil expidió la primera Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, en donde se definió que el órgano a través del cual el Presidente ejercería el Gobierno del Distrito Federal sería el Departamento del Distrito Federal.

El Departamento del Distrito Federal se creaba con base en la Reforma antes señalada, a fin de que a través de éste se llevaran a cabo las funciones gubernativas. Por lo que en su obra Díaz Alfaro nos refiere que el Departamento estaba dirigido "por un jefe del Departamento nombrado y removido libremente por el Presidente de la República; existían asimismo, delegados y subdelegados ya que el Distrito Federal se había dividido en delegaciones y subdelegaciones. Existía también el Consejo Consultivo, compuesto de diversos sectores activos de la población; sus facultades esencialmente se referían al asesoramiento, consulta, denuncia, revisión e inspección"¹⁵². Al trasladar todas las funciones del Gobierno del Distrito Federal y de los Ayuntamientos en que se dividía al Departamento, desapareció el régimen municipal en el Distrito Federal.

"La Ley Orgánica de 1928, ha sido el ordenamiento jurídico a partir del cual se sentaron las bases administrativas y de servicios públicos del Departamento del Distrito Federal".¹⁵³

¹⁵¹ DIAZ ALFARO, Salomón. "Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917"; Ob Cit pp. 213.

¹⁵² Ibidem pp. 215.

¹⁵³ AGUIRRE VIZZUETT, Javier. "Distrito Federal: Organización Política y Jurídica"; Ob Cit pp. 58.

2.2. Leyes y Reformas Posteriores a 1928.

2.2.1. Organización y funcionamiento del Departamento del Distrito Federal 1941-1970.

"El 31 de diciembre de 1941 fue expedida la segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal"¹⁵⁴, la cual integró las disposiciones básicas que rigieron al Gobierno Capitalino hasta 1960, estableciendo lineamientos organizativos y funcionales que reflejaron la intención de conformar un aparato administrativo acorde con las condiciones políticas, económicas y sociales vigentes entonces en la capital del país. No hay que olvidar que para este momento la población en la ciudad capital era de más de un millón y medio de personas.

De acuerdo a lo establecido por el Atlas General del Distrito Federal¹⁵⁵, la superficie del Distrito Federal fue conservada como la Ciudad de México y las delegaciones de: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztacalco, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Ixtapalapa, Tlalpan y Xochimilco, en total 11 delegaciones.

Aguirre Vizzuett¹⁵⁶ refiere que las atribuciones del Departamento se agruparon en servicios públicos, acción política y gubernativa hacendaria, acción cívica, reglamentación y expropiaciones. Se facultó al jefe del Departamento para nombrar y remover a sus colaboradores, con aprobación del Presidente de la República; asimismo pudo delegar facultades y expedir reglamentos de las diferentes direcciones que conformaron el Departamento s del Distrito Federal.

¹⁵⁴ "Codificaciones a las Disposiciones Administrativas Vigentes cuya aplicación corresponde al Departamento del Distrito Federal". Tomo Primero, Departamento del Distrito Federal, México, 1943, pp. 85.

¹⁵⁵ PUIG CASAURANC, José M. "Atlas General del Distrito Federal", Talleres Gráficos de la Nación, México, 1930, pp. 57.

¹⁵⁶ AGUIRRE VIZZUETT, Javier. "Distrito Federal: Organización Política y Jurídica"; Ob Cit pp. 59.

Asimismo "en 1941, se estableció la siguiente estructura administrativa: jefe del departamento, secretario general, oficial mayor, jefe de la policía y once dependencias generales. Al frente de cada delegación, el titular del departamento designaría delegados encargados de representarlo en las localidades, vigilar los servicios públicos y el cumplimiento de reglamentos y disposiciones generales, así como la sugerencia de iniciativas en materia de gobierno y administración; los representantes del consejo consultivo también eran nombrados por el titular del departamento a propuesta de diversas agrupaciones"¹⁵⁷.

La integración orgánico-funcional del departamento, regulada por la Ley Orgánica de 1941 mantuvo su vigencia hasta 1970, a excepción de algunas modificaciones.

2.2.2. Organización y funcionamiento del Departamento del Distrito Federal 1970-1972.

En 1970 el departamento experimenta cambios en su estructura y bases de operación, la Ley Orgánica fue reformada y adicionada para actualizar el marco jurídico e incorporar los cambios requeridos y con la finalidad de propiciar una administración pública ágil y eficaz. Para estas fechas la población capitalina sumaba más de seis millones y medio de habitantes.

En la nueva y "tercera Ley Orgánica del Departamento"¹⁵⁸, el jefe del mismo se auxiliaba de tres secretarios generales A, B y C; un oficial mayor; un consejo consultivo; juntas de vecinos; delegados; subdelegados y 18 direcciones generales. Asimismo, se le facultó para expedir los reglamentos interiores de organización y funcionamiento de las dependencias y adoptar las medidas convenientes para una mayor eficiencia, delegando en sus subalternos, de así requerirlo, la representación y responsabilidades ejecutivas, y se creó como

¹⁵⁷ *Idem.*

¹⁵⁸ "Codificaciones a las Disposiciones Administrativas Vigentes Cuya Aplicación corresponde al Departamento del Distrito Federal". *Ob. Cit.*, pp. 96.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

órgano auxiliar directo de la jefatura la comisión de planeación y urbana. Esta ley se refiere entre otras cosas a las diferentes denominaciones que pueden aplicarse al Jefe del Departamento del Distrito Federal, tales como regente, gobernador del Distrito Federal, etcétera.

La desconcentración administrativa recibió un impulso definitivo a partir de la nueva concepción de la zona central; "quedando el Distrito Federal dividido para su gobierno en 16 delegaciones: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Ixtacalco, Coyoacán, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Venustiano Carranza, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero y Tláhuac"¹⁵⁹. Estas delegaciones político-administrativas, con fundamento en las atribuciones plasmadas en la ley, desarrollaron funciones específicas de carácter operativo en la atención de servicios requeridos en el ámbito local.

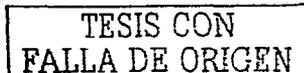
La participación ciudadana adquirió un mayor grado de concurrencia en la administración local, al crearse las juntas de vecinos de cada delegación como órganos de colaboración ciudadana. El consejo consultivo, órgano de igual naturaleza, en contacto directo con el jefe del departamento, se integró con los presidentes de las juntas delegacionales y fue dotado de atribuciones para someter a consideración del titular proyectos de leyes y reglamentos, reformas o derogaciones a los vigentes e informarle de las deficiencias detectadas en la administración pública y en la prestación de servicios públicos entre otros.

2.2.3. Reformas y adiciones a la Ley Orgánica en 1972.

"El proceso de cambio iniciado en 1970, se reafirmó con la expedición de reformas a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en 1972"¹⁶⁰, lo que propició el ajuste y complementariedad en su estructura organizativa, así

¹⁵⁹ PUIG CASAURANC, José M. "Atlas General del Distrito Federal" Ob. Cit., pp. 61.

¹⁶⁰ "Codificaciones a las Disposiciones Administrativas Vigentes cuya aplicación corresponde al Departamento del Distrito Federal". Departamento del Distrito Federal, Ob. Cit., pp. 97.



como una redefinición de atribuciones, creando unidades administrativas que respondieron a necesidades técnicas y operativas".

El jefe del departamento se auxilió en el desempeño de sus funciones por: "el secretario de gobierno, el secretario de obras y servicios, el oficial mayor, los representantes de los órganos de participación ciudadana, las delegaciones, la contraloría y las diversas direcciones generales"¹⁶¹, algunas de las cuales fueron objeto de importantes modificaciones.

Mediante la reforma de 1972, fue creada la procuraduría de colonias populares, para proponer y aplicar normas y criterios de regularización y de habilitación de colonias o zonas urbanas populares, y asesorar a sus habitantes en la resolución de sus problemas, llevando un registro de las asociaciones que sus habitantes integran.

2.2.4. Adición a la fracción VI, del artículo 73 constitucional de 1977.

En el año de 1977 se adicionó la fracción VI del artículo 73 constitucional, precisando que los ordenamientos legales y reglamentos relativos al gobierno del Distrito Federal serían sometidos a referéndum y podrían ser objeto de iniciativa popular. Aguirre Vizuett¹⁶² comenta que a partir de esta reforma, la Cámara de Diputados estimó conveniente adicionar el proyecto de Ley Orgánica del Distrito Federal, que el Ejecutivo Federal había presentado en septiembre de 1978; la propuesta fue aprobada por el Congreso y formó parte del texto de la Ley Orgánica de ese mismo año. La razón de la modificación del proyecto, que posteriormente pasó a formar parte de la Ley Orgánica, obedece al hecho de que la Constitución Federal sujetó la práctica del referéndum y de la iniciativa popular.

¹⁶¹ *Idem.*

¹⁶² AGUIRRE VIZUETT, Javier. "Distrito Federal: Organización Política y Jurídica"; Ob Cit pp. 61.

Fue precisamente en el capítulo VI, "De la participación política de los ciudadanos"¹⁶³, de la Ley Orgánica, donde se contenían esas disposiciones aplicables en cuanto al procedimiento del referéndum y de la iniciativa popular y de los ordenamientos que podían ser objeto de los mismos.

2.2.5. Organización y funcionamiento del Departamento del Distrito Federal 1978-1983.

"El 29 de diciembre de 1978, se publicó en el Diario Oficial una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cuarta"¹⁶⁴ en la historia de la organización del mismo, en la que se hizo la descripción de las funciones del Departamento en materia de gobierno, jurídica, administrativa, de hacienda, de obras y servicios, social y económica.

Para reglamentar la Ley Orgánica, "el 6 de febrero de 1979 se publicó en el Diario Oficial el Primer Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal"¹⁶⁵, señalando las atribuciones no delegables del titular, de las secretarías generales, la oficialía mayor, la contraloría general, la tesorería y de las direcciones generales.

De acuerdo con este marco normativo, la autoridad superior reside en el Jefe del Departamento del Distrito Federal, al que corresponde la representación legal de la institución, mediante el ejercicio de las facultades que le confieren las disposiciones jurídicas para su ejercicio directo denominándoles atribuciones no delegables, otras delegaciones que pueden conferir a funcionarios subalternos, sin perder por ello la facultad para su ejercicio directo.

¹⁶³ *Idem.*

¹⁶⁴ "Codificaciones a las Disposiciones Administrativas Vigentes cuya aplicación corresponde al Departamento del Distrito Federal". Departamento del Distrito Federal, Ob. Cit., pp. 98.

¹⁶⁵ *Idem.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2.6. Reformas y adiciones de 1983-1987.

En 1983 la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal sufrió modificaciones en su estructura orgánica y funcional; y "en enero de 1984 apareció un nuevo reglamento interior del Departamento del Distrito Federal"¹⁶⁶ (Diario Oficial del de enero de 1984).

Las modificaciones a la Ley Orgánica, con un criterio de flexibilidad, se centraron en la estructura administrativa del Departamento del Distrito Federal, de tal suerte que fue sustituida la lista de todas las dependencias, por aquellas de más alto nivel, con la intención de que el reglamento interior, publicado en enero de 1984 hiciera referencia a ellas.

La estructura de la participación vecinal no fue tocada y las modificaciones esenciales se centraron en torno al aparato administrativo que atiende la problemática ciudadana; situación que se mantuvo hasta el año de 1987.

2.3. El Ejecutivo Del Distrito Federal Durante este Periodo.

La Constitución Federal, a partir de 1928 identificaba claramente al Ejecutivo del Distrito Federal con el Presidente de la República, a la par que sucedía con el Poder Legislativo y el Congreso de la Unión. Del mismo modo, la Ley Fundamental señalaba que "corresponde a la ley respectiva establecer cuál será el órgano u órganos a través de los cuales ejercerá tal facultad"¹⁶⁷. La ley a que hacía referencia la Constitución era la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base primera, fracción VI del artículo 73 de la misma.

¹⁶⁶ *Idem.*

¹⁶⁷ AGUIRRE VIZUETT, Javier. "Distrito Federal: Organización Política y Jurídica"; Ob Cit pp. 159.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La administración pública del Distrito Federal se realizaba por medio de un departamento de Estado centralizado, bajo la dependencia directa del Presidente de la República; este departamento se denominaba Departamento del Distrito Federal. Una de las observaciones que se han hecho a esta forma de organización del Gobierno del Distrito Federal, es que su administración se realizaba a través de un departamento administrativo, estimando algunos autores, como Tena Ramírez¹⁶⁸, que esto no es correcto, pues dentro de los auxiliares inmediatos del Presidente, el departamento administrativo se ocupa de asuntos generales del país, a la par que las secretarías de Estado y, en consecuencia, debió de utilizarse otra figura jurídico-administrativa más adecuada.

Un aspecto que es importante considerar respecto de la participación que tiene el Presidente de la República en el gobierno del Distrito Federal es el relativo a la facultad reglamentaria. Asimismo es importante reiterar que el Gobierno del Distrito Federal reside en el Presidente de la República y que éste, a su vez, lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal. Sin embargo, debemos considerar que esta concepción es una interpretación en su sentido estricto, pues en términos más amplios, como se sabe, "el Distrito Federal cuenta además, con un Poder Legislativo y un Poder Judicial, y válidamente podemos señalar que en conjunto con el Poder Ejecutivo, conforman el Gobierno del Distrito Federal".¹⁶⁹

2.4. El Congreso de la Unión como Legislador del Distrito Federal.

El sistema constitucional de 1917 (modificado en 1928) estableció y organizó en la Constitución, a diferencia de todos los sistemas precedentes, los tres poderes del Distrito Federal, de los cuales como ya hemos dicho se

¹⁶⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano"; Porrúa, México, 1991, pp. 306.

¹⁶⁹ AGUIRRE VIZZUETT, Javier. "Distrito Federal: Organización Política y Jurídica"; Ob Cit pp. pp. 160.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

identificaban en cuanto a sus titulares con los respectivos de los Poderes Federales y solamente el judicial tiene titular distinto al del Poder Judicial Federal.

El Poder Legislativo del Distrito Federal, constitucionalmente se identificaba con el Congreso de la Unión, pero su función constituyente no fue la de crear poderes locales, que ya existían en la Constitución Federal, en lo que difiere de las constituciones precedentes. Tena Ramírez¹⁷⁰ explica que su función constituyente se redujo a dotar de facultades a los tres poderes que creó la Constitución. En ejercicio de esta función, el Congreso de la Unión expidió diversas leyes orgánicas del Distrito Federal, que aunque desde el punto de vista formal no se distinguen de la legislación ordinaria emanada del Congreso, son por su objeto normas auténticamente constituyentes, porque dotaban de facultades y organizaban a dos de los poderes que creados por la Constitución carecían no obstante, de facultades enumeradas en la misma.

Para completar el ejercicio de su función, el Congreso debió señalar sus propias facultades de legislatura del Distrito, mediante otra ley constituyente, como lo hizo con los poderes Ejecutivo y Judicial del Distrito. Sin embargo, la ausencia de la ley mencionada no es de llamar la atención, si se tiene en cuenta que las constituciones de los estados tampoco suelen enumerar las facultades del Poder Legislativo sino solamente las de los otros poderes, pues sencillamente dicen que a la legislatura corresponde legislar en todo lo que no está reservado a los Poderes de la Unión.

De lo expuesto es fácil inferir la consecuencia de que el Congreso de la Unión, como legislatura del Distrito, no tenía facultades absolutas. Al igual que las legislaturas de los estados, goza de la atribución general de legislar en materia local, lo cual significa que el Congreso no puede ejercitar ninguna de las facultades federales, limitándola al Distrito, pues entonces invadiría su propia esfera federal. Así por ejemplo no puede expedir el Código de Comercio para el

¹⁷⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano"; Porrúa, México, 1991, pp. 308.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Distrito Federal; pero sí podía expedir el Código Penal del Distrito Federal, porque esta facultad no es conferida a la federación. Obliga pues, a la legislatura del Distrito la disposición del artículo 124, que al reservar a los estados todo lo no otorgado a la federación distribuye entre aquellos y ésta las competencias constitucionales.

Todas las demás taxativas constitucionales a los estados de hacer o de no hacer, obligan también a la legislatura del Distrito, en cuanto son compatibles con la organización especial que instituye la Constitución. Le obligan así las garantías individuales, las prohibiciones y las obligaciones positivas, etcétera.

Pero además de todas las limitaciones comunes a las legislaturas ordinarias de los estados, la del Distrito Federal tiene en sus funciones de constituyente restricciones de que carecen las de los estados. Mientras que éstas como constituyentes crean y organizan a los poderes locales, aquellas los halló ya creados y en parte organizados por la Constitución Federal, a la que no puede tocar, por lo que lo único que le queda es darle sus facultades, sin alterar su organización.

En síntesis cuando "el Congreso de la Unión actúa como legislatura del Distrito, se equipara en sus atribuciones a las legislaturas de los estados, pues como ellas tiene, aunque disminuida, la función constituyente y como ellas posee completa la función legislativa ordinaria".¹⁷¹

2.5. La Reforma Política de 1977.

Las bases para legislar en lo tocante al Distrito Federal, que ordenaba al Congreso de la Unión la fracción VI del artículo 73 constitucional, fue modificada en parte por la reforma política de 1977, mediante la aparición de la base segunda, que decía así: "Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la

¹⁷¹ *ibidem* pp. 311.

ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular".¹⁷²

En la exposición de motivos de dicha reforma para introducir el referéndum y la iniciativa popular en el Distrito Federal, se mencionaba que:

"La iniciativa comprende también la posibilidad de mejorar la vida política en el Distrito Federal, a través de la introducción de formas de participación ciudadana, que han probado su efectividad en estados que disponen de vigorosas instituciones democráticas: el referéndum y la iniciativa popular".¹⁷³

El motivo para introducir estas dos instituciones en nuestra Constitución fue la preocupación por conciliar el ejercicio de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, con la naturaleza de esta entidad, situación que ha venido prevaleciendo.

El concepto y el alcance que en nuestra Constitución adquieren las dos locuciones de que se habla, sólo pueden ser fijados por la ley "ley de la materia" a que literalmente remite el texto del agregado constitucional. Pero en este aspecto ha habido confusión, ya que la iniciativa presidencial de 6 de septiembre de 1978, referente a una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, consideró implícitamente que ésa no iba a ser la "ley de la materia"¹⁷⁴ a que aludía la Constitución, ya que para nada se refería al referéndum ni a la iniciativa popular. Sin embargo, el Congreso de la unión incluyó ambas figuras en el capítulo VI de la ley aprobada que comprendía los artículos 52 a 59.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal hacía referencia a las siguientes definiciones de referéndum e iniciativa popular:

¹⁷² *Idem.*

¹⁷³ *Diario de Debates de la Cámara de Diputados del 6 de octubre de 1977, pp.10.*

¹⁷⁴ *TENA RAMÍREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de México"; Ob Cit pp. 312.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Artículo 53. El referéndum es un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación, o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.

*La iniciativa popular es un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal, para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal"*¹⁷⁵.

Como puede verse, el contenido genérico de estos conceptos se refiere, en el caso del referéndum, a la integración de la voluntad popular, es decir, que se pretendía conocer por este medio la forma de pensar de los ciudadanos del Distrito Federal respecto de un determinado ordenamiento legal o reglamento, cuya aplicación sea relativa al Distrito Federal. Por cuanto toca a la iniciativa popular, ésta se refiere, no tanto al consenso de la población capitalina, sino a la posibilidad para participar políticamente, proponiendo la iniciativa de leyes y reglamentos.

Los procedimientos a través de los cuales se llevarían a la práctica estas instituciones políticas, se encontraban plasmados en los artículos 54 a 59 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (1978). De acuerdo al artículo 54 de dicha Ley, el procedimiento de referéndum sobre ordenamientos legales corresponde iniciarlo, exclusivamente a:

- a) El Presidente de la República.
- b) La Cámara de Diputados a solicitud de la tercera parte de sus miembros.
- c) La Cámara de Senadores a solicitud de la mitad de sus miembros."¹⁷⁶

¹⁷⁵ *Idem.*
¹⁷⁶ *Idem.*

En el caso de las disposiciones reglamentarias, el procedimiento de referéndum se iniciaría exclusivamente por el Presidente de la República. La iniciativa popular, por sus características, es lógico que corresponda iniciarla a los ciudadanos del Distrito Federal; sin embargo, en su desempeño se exigen determinados requisitos. Se debía comprobar ante la autoridad competente:

"Que la iniciativa se encontraba apoyada por un mínimo de 100 000 ciudadanos, dentro de los cuales deben quedar comprendidos al menos 5 000 por cada una de las 16 delegaciones en que está dividido el Distrito Federal"¹⁷⁷.

El momento de sustanciar el referéndum es precisamente cuando la ley en cuestión ha sido aprobada y antes de que se remita al Poder Ejecutivo para los efectos de su publicación y promulgación, teniendo efectos vinculatorios para el Poder Ejecutivo el resultado del referéndum.

Cuando se tratara de reglamentos, se substanciaría una vez que se hubiera formulado el reglamento correspondiente y previamente a su expedición por el Ejecutivo. La iniciativa popular, en el caso de ordenamientos legales, se substanciaría una vez satisfechos los requisitos conforme a lo establecido en el artículo 72 de la Constitución; en el caso de que se tratara de reglamentos, se sustanciaría por el Poder Ejecutivo. En esta última forma de iniciativa popular, la Ley Orgánica señalaba que se sustanciaría "de acuerdo con las reglas de procedimientos que señala la ley"¹⁷⁸.

Previamente, la última parte del artículo 55 contemplaba la existencia de una ley que regularía los procedimientos de referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal, misma en que se señalaría la forma y sistemas para verificar la

¹⁷⁷ *Ibidem* pp. 313.

¹⁷⁸ *Idem*.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

existencia de los requisitos a que aludía el propio artículo y el trámite que correspondía seguir la iniciativa popular.

Hasta la fecha no se tiene conocimiento de que tal ordenamiento haya sido expedido, por lo que ambas instituciones políticas se regularon por lo dispuesto en la Constitución Política; concretamente en el artículo 73 fracción VI base segunda y en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en los artículos que ya hemos mencionado. El artículo 58 de la Ley Orgánica establecía que el referéndum en el Distrito Federal podía ser obligatorio o facultativo.

En el primer caso, se aplicaría cuando los ordenamientos legales o reglamentos sobre los que versara " puedan tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades de carácter general"¹⁷⁹. Sin embargo, quedaba a juicio de los Poderes Ejecutivo y Legislativo determinar los casos de notoria inconveniencia para despachar un referéndum, fundando sus razones.

"Los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la Hacienda Pública y a la materia fiscal del Departamento del Distrito Federal, no serían objeto de referéndum".¹⁸⁰

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹⁷⁹ AGUIRRE VIZZUETT, Javier, "Distrito Federal: Organización Política y Jurídica"; Ob Cit pp. 185.

¹⁸⁰ Idem.

CAPITULO III ORGANIZACION DEL DISTRITO FEDERAL 1988-1996.

3.1. El Consejo Consultivo de la Ciudad De México.

3.1.1. Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana.

La entonces Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal creó a los órganos denominados "órganos de colaboración vecinal y ciudadana", que tenían cierto contenido político administrativo, en virtud de que se incrustaban, aunque incipientemente, en una estructura de contenido administrativo. Todos estos órganos se crearon a partir de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (Diario Oficial de 29 de diciembre de 1978), y tuvieron vigencia hasta el año de 1995, año en el que se aprobó la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que reguló a los Consejos de Ciudadanos Delegacionales.

Los órganos de colaboración vecinal y ciudadana eran:

1. Los Comités de Manzana
2. Las Asociaciones de Residentes
3. Las Juntas de Vecinos
4. El Consejo Consultivo del Distrito Federal

En cada manzana del Distrito Federal se formaba un comité de ciudadanos, designando entre ellos a un jefe de manzana. Los diferentes comités de manzana de cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, integraban las Asociaciones de Residentes correspondientes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En cada una de las Delegaciones del Distrito Federal, con la participación de las Asociaciones de Residentes, se formaban las Juntas de Vecinos. Asimismo, el Consejo Consultivo del Distrito Federal se integraba por los Presidentes de las Juntas de Vecinos de cada Delegación.

El Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal establecía la forma como cada uno de los órganos de colaboración se integraba. Los comités de manzana se integraban por elección popular, mediante convocatoria de las autoridades delegacionales, componiéndose cada comité de un jefe de manzana, un secretario y tres o más vocales.

Las Asociaciones de Residentes elegían su directiva integrándola de la siguiente manera: un presidente, un secretario y tres vocales como mínimo. Esta misma estructura es la que seguían los integrantes de las Juntas de Vecinos.

Cada junta contaba con no menos de veinte miembros, debiendo figurar entre ellos, cuando menos cuatro mujeres y dos jóvenes, estos últimos menores de veinticinco años. Sin embargo, los delegados de acuerdo a las necesidades propias de la Delegación, podían proponer al Jefe del Departamento del Distrito Federal un número mayor de miembros.

El cargo de miembro de una de las Juntas de Vecinos era honorífico, no se percibía remuneración alguna por desempeñarlo, y dicho encargo duraba tres años, sin que fuera posible volver a ser designado para el periodo inmediato. La elección se realizaba por cédula de votación y en forma nominal.

Para designar a los integrantes de las juntas de vecinos de cada Delegación, cada delegado seleccionaba entre los vecinos de su Delegación a aquellos que podrían integrar la Junta de Vecinos, tomando en consideración sus observaciones y experiencias respecto a la participación ciudadana, además del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sentir de los habitantes de la Delegación respecto de los vecinos más destacados de la misma.

Como se ha señalado, los Presidentes de las diferentes Juntas de Vecinos pasaban a formar parte del Consejo Consultivo del Distrito Federal. Ésta se componía de dieciséis propietarios y otros tantos suplentes.

El Consejo Consultivo se constituyó desde la Ley Orgánica de 1928, aunque entonces se denominaba "Consejo Consultivo de la Ciudad de México", creado con el objeto de dar participación del Gobierno de la ciudad a los habitantes del Distrito Federal, en virtud de que con la desaparición de los municipios en el Distrito Federal, éstos no podían elegir a sus autoridades político-administrativas¹⁸¹.

3.2. Creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Los diversos órganos de participación ciudadana en el Distrito Federal: los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México resultaron instancias insuficientes para alcanzar la democracia a la que aspiraba la sociedad capitalina. Esto fue a consecuencia de que tales instancias no contaban con capacidad decisoria y no podían establecer disposiciones de carácter general y obligatorio, sino que sólo constituían instancias de colaboración, opinión, información y cooperación con las autoridades locales. De aquí que se viniera delineando, como una aspiración ciudadana, la instauración de órganos que permitieran una participación más completa y activa para los ciudadanos de la capital.

Una de las preocupaciones más repetidas era la falta de un Congreso local en el Distrito Federal. Si bien, nuestra ciudad cuenta con un Poder Judicial Local

¹⁸¹ *Ibidem* pp. 133.

propio, también lo es que por su carácter de asiento de los poderes federales no tenía poderes ejecutivo y legislativo propios o, por lo menos, no como los otros estados de la Federación, ya que aquí no había Congreso local, ni municipios, ni gobernador y no es que no existieran autoridades, sino que las que existían no eran electas directamente. Recordemos en este punto que el Presidente de la República era quien, como titular del Gobierno del Distrito Federal, designaba al jefe del propio departamento (situación que como veremos más adelante cambió en 1997), quien gobernaba en la capital auxiliándose de órganos desconcentrados, que son las Delegaciones, las cuales eran presididas por funcionarios que eran nombrados por el Jefe del Departamento previo acuerdo con el Presidente de la República.

Ahora bien, no debemos olvidar que la Ciudad de México tuvo organización municipal, la cual desapareció por la reforma constitucional de 1928, aduciendo entonces que se tenía que depositar el gobierno de la ciudad en el Presidente de la República, quien lo ejercería a través de los órganos que para tal efecto señalara la ley respectiva, todo esto, para evitar los enfrentamientos que, se decía, se daban entre las autoridades federales y municipales.

Sin embargo, el crecimiento de la ciudad y una sociedad cada vez más informada y participativa, reclamaba, por consecuencia, mecanismos de real y efectiva representación, que no podían quedar satisfechos con una representación en el Congreso de la Unión de cuarenta diputados y dos senadores, y la elección del Presidente de la República, pues éstas son representaciones nacionales y no específicamente locales, requiriendo de una representación exclusiva para esta ciudad.

Este sentimiento fue especialmente sentido en cuanto a la falta de una legislatura local, de ahí que surgieran iniciativas, tanto de la academia como de las instancias partidistas y de la sociedad civil, que planteaban la necesidad de crear una asamblea local.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por tal motivo, el 19 de junio de 1986, se convocaron a una serie de audiencias públicas con el objeto de que se propusieran alternativas para fortalecer la representatividad en la Ciudad de México. Así, con la publicación del acuerdo del 19 de junio de 1986 en el Diario Oficial, y con la convocatoria del 25 del mismo mes se establecieron las bases para las sesiones de la consulta sobre la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal.

El resultado de estas consultas fue la iniciativa de reformas presentada al Congreso de la Unión el 28 de diciembre de 1986, por el Presidente de la República para que se reformaran los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, derogando la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En dicha iniciativa se reafirman diversos conceptos constitucionales fundamentales, tales como el federalismo y la necesidad de mantener al Distrito Federal como asiento tradicional, histórico y jurídico de los Poderes Federales. Igualmente se insiste en que el titular del gobierno capitalino lo sea el Presidente de la República y de que la pertenencia de la estructura federal reclama la existencia de un asiento exclusivo de los Poderes de la Unión para evitar la concurrencia, o conflicto de gobiernos o instancias federales y locales.

Sin embargo, a través de un análisis de la problemática y compleja situación de la ciudad se llegó a la conclusión de que era necesario crear nuevas instancias de representación política. Si bien, se insistió también, en que los ciudadanos de la capital no sufren de una merma en sus derechos políticos porque eligen al Ejecutivo Federal, a dos senadores y cuarenta diputados, contando con un Poder Judicial propio, también se reconoce como una demanda reiterada de los habitantes de la ciudad la apertura de nuevos canales de participación. Por tal motivo se propone la creación de una Asamblea del Distrito

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Federal integrada por cuarenta "diputados" de mayoría relativa y veintiséis electos por el principio de representación proporcional.

Esta propuesta surge no sin antes establecer en la propia iniciativa los inconvenientes de la creación de un estado más, ya que de acuerdo a la letra de la Carta Magna (artículo 44) esto sólo sería posible si los Poderes Federales se trasladaran a otro lugar, lo que se estima inconveniente y antieconómico.

Asimismo, se desecha la posibilidad de crear municipios en la ciudad (convirtiendo en tales a las Delegaciones, por ejemplo), por el posible conflicto de jurisdicciones que esto acarrearía y porque se reitera la necesidad de que subsista un Distrito Federal con un territorio definido.

El dictamen emitido por las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, de la Cámara de Diputados, consideró no sólo la propuesta del Ejecutivo Federal, sino también otras promovidas por las representaciones ante esa Cámara de las fracciones de los Partidos Popular Socialista, Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano de los Trabajadores, Revolucionario de los trabajadores y Mexicano de los Trabajadores, aprobándose finalmente la enviada por el Presidente de la República, con algunas modificaciones que tendieron a precisar la terminología de la Iniciativa, por lo que se le denominó " Asamblea de Representantes" al nuevo órgano que se le proponía crear, suprimiendo de las materias que conocería este nuevo órgano lo relativo al trabajo, por estimarlo dichas comisiones, materia de normas constitucionales y de carácter Federal.

Sin embargo, se le concedían facultades en cuanto a la regulación de uso de suelo y para la iniciativa de leyes relativas al Distrito Federal, en términos equivalentes a las que se les conceden constitucionalmente a las legislaturas de los estados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con estas consideraciones se promulgó el decreto reformador que creaba a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, señalándose que la elección de esta futura Asamblea sería simultánea a la de los diputados federales que integrarían la LIV Legislatura del Congreso de la Unión, conforme a las disposiciones que en materia electoral se establecían en la Constitución Federal y en el Código Electoral entonces en vigor.

Entre los aspectos de esta nueva representación de la Ciudad de México, destacaremos los siguientes:

a) Se trata de una representación ciudadana que no legisla sino que reglamenta, pero sus reglamentos pueden derivarse directamente de la Constitución, cuando se trate de materias relacionadas a la policía y buen gobierno. Esto podría ser una atribución casi legislativa.

b) Los representantes se eligen no sólo por el principio de mayoría relativa, sino también bajo el principio de representación proporcional, lo que garantiza una composición plural en este órgano.

c) Los representantes no sólo tienen una encomienda reglamentaria, es decir, de producir normas de carácter general, abstracto e impersonal (reglamentos, bandos y ordenanzas), sino que expresamente están obligados a convertirse en gestores de su comunidad, lo que constituye toda una aportación al constitucionalismo mexicano y a la tradición de la representación de nuestro país, pues aunque esto se haya realizado de hecho, no se había consagrado de derecho, y genera una representación que va más allá de la simple figura del fiduciario y se acerca a una concepción más democrática que une a los representados con el representante.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

d) Se le otorgan facultades para citar a servidores públicos para que informen sobre el desarrollo de sus actividades, así como para que, a la apertura de su segundo periodo de sesiones ordinarias, se le presente un informe, por parte de quien designara la administración del Distrito Federal. Asimismo, se le confieren atribuciones para aprobar los nombramientos de los magistrados de los Tribunales Superior de Justicia y Contencioso Administrativo, ambos del Distrito Federal.

e) Finalmente, es de destacar la facultad de vigilancia en lo que respecta al ejercicio del gasto público local, y su opinión en cuanto a éste, la cual remite anualmente a la Cámara de Diputados.

3.2.1. Instalación de la Asamblea.

La Asamblea inició su primer periodo ordinario de sesiones el 14 de noviembre de 1988, con una composición política caracterizada por la reducida mayoría del partido en el poder. El Partido Revolucionario Institucional tuvo el 50% más uno de los representantes al obtener 34 escaños, 24 de ellos por el principio de mayoría relativa y 10 por el principio de representación proporcional. El Partido Acción Nacional se constituyó en la segunda fuerza electoral en la Asamblea al obtener trece representantes de mayoría y cinco por vía plurinominal. Es decir, alcanzó dieciocho representantes en la Ciudad de México, más que todos los partidos de oposición aliados en el entonces Frente Democrático Nacional, coalición en la que no participaron los partidos Demócrata Mexicano y el Revolucionario de los Trabajadores, que debido a sus bajas votaciones obtenidas en el Distrito Federal no alcanzaron ninguna representación en la Asamblea.

Este frente (Partido Popular Socialista [PPS], Partido Auténtico de la Revolución Mexicana [PARM], Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional [PFCRN] y Partido Mexicano Socialista [PMS]) de amplio espectro ideológico, llegó a la Asamblea con un alto porcentaje de votos que no podía

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

acreditarse a un solo partido; por lo tanto, cada instituto político recogió los sufragios emitidos a su favor, dando fin así, a su unidad pactada durante el proceso electoral.

Con base en los resultados electorales, estos partidos ocuparon sus respectivas posiciones en la nueva composición de fuerzas políticas en la Asamblea.

El Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional fue el que más representantes obtuvo: tres de mayoría relativa (en coalición con el Partido Popular Socialista) y tres por el principio de representación proporcional. Esto le permitió ser la tercera fuerza política de la Asamblea.

Por su parte el Partido Popular Socialista, que había propuesto candidatos en alianza con el PFCRN, alcanzó tres representantes por la vía plurinomial. Ninguno de los tres de mayoría relativa que llegaron en alianza con el PFCRN decidió pertenecer a la fracción del PPS. Por su parte el PMS (después PRD) obtuvo tres representaciones por el principio de representación plurinomial. El PARM, a su vez, logró obtener dos representaciones por la vía plurinomial.

En suma, la oposición logró reunir a 32 representantes; esto es, el 48.5% de los mismos, frente al 51.5% del PRI con 34 asambleístas.

Con esta composición de fuerzas políticas el Revolucionario Institucional tan sólo obtuvo una mayoría relativa y no absoluta, en la nueva representación ciudadana de la Ciudad de México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.2.2. Actividades parlamentarias de la Asamblea de Representantes.

Puede considerarse a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como una de las creaciones institucionales más sobresalientes para nuestra ciudad, generadas durante la vigencia de la Constitución de 1917. La complejidad que existió para entenderla desde el punto de vista del derecho constitucional y administrativo, es propio de un fenómeno igualmente complejo: el estatus jurídico del Departamento del Distrito Federal. La Asamblea era un Órgano de carácter deliberativo con la facultad de expedir reglamentos que norman las conductas o acciones sociales de los habitantes de la capital del país. En el momento de su creación no se le dotó de facultades legislativas; en cambio, se le dieron facultades reglamentarias que son propias de los Ayuntamientos. En el derecho constitucional a esta función se le concibe formalmente como administrativa, puesto que es una facultad típica del titular del Poder Ejecutivo. El Ejecutivo recibe la ley y luego la reglamenta para poder proveer a la exacta observancia de la misma.

Las facultades normativas de la Asamblea fueron las de actualizar y crear nuevos reglamentos en la ciudad. Antes de la expedición de cada uno de los once reglamentos que constituyeron su obra reglamentaria, se procedió a la Consulta Pública, para recoger el sentir y las aportaciones que la ciudadanía daría para la Construcción de la norma correspondiente.

A continuación se presentan, por orden cronológico, los reglamentos aprobados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en sus primeros tres años de ejercicio:

1. Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. (Reglamento de nueva creación).
2. Reglamento de Tránsito de la Ciudad de México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3. Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos en la Ciudad de México.
4. Reglamento para el Servicio de Limpia de la Ciudad de México.
5. Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal.
6. Reglamento para la Atención de Minusválidos en el Distrito Federal. (Reglamento de nueva creación).
7. Reglamento para Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal. (Reglamento de nueva creación).
8. Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal. (Reglamento de nueva creación).
9. Reglamento de Transporte Urbano de carga para el Distrito Federal.
10. Reglamento para la Protección de los no Fumadores en el Distrito Federal.

En materia de iniciativas, entre los diversos proyectos que al respecto fueron elaborados, cabe destacar que en el mes de enero de 1991 los coordinadores de los seis grupos partidistas y de los partidos políticos que éstos representaron en el seno de la Asamblea, al reconocer que en sus atribuciones constitucionales y legales este cuerpo pluripartidista aún presentaba diversas limitantes, acordaron la conveniencia de analizar la posibilidad de ampliar las facultades de la Asamblea. Como resultado de este consenso, cuatro meses después, el 15 de mayo del mismo año, con votación unánime, los representantes aprobaron turnar a la Cámara de Diputados la iniciativa con el Proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones al Artículo 73, Fracción VI, Base 3ª, Incisos b), J), I) y M) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.2.3. Comparecencia de los funcionarios del Departamento del Distrito Federal.

Una de las facultades que fue ampliamente desarrollada por la Primera Asamblea de Representantes fue la de citar a los servidores públicos para que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

informaran sobre la prestación de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al Gobierno del Distrito Federal.

La facultad de citar a comparecencia a los funcionarios del Departamento del Distrito Federal que se otorgó a este cuerpo colegiado se sustentaba en lo establecido en la Carta Magna, en el artículo 8, párrafo V, 11 y 12 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y en los artículos 113 y 115 del Reglamento para el Gobierno Interior.

En los tres años de ejercicio de la Asamblea asistieron, durante los periodos ordinarios y en los recesos, tanto ante el pleno como ante comisiones, el titular del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia de la entidad, los Secretarios Generales, Coordinadores, Directores Generales del área central y de los organismos descentralizados locales, así como los titulares de las dieciséis delegaciones. Es decir, casi no hubo área de la compleja estructura administrativa del Distrito Federal que no hubiera sido citada a través de sus titulares para dar cuenta del desarrollo de sus actividades.

Con la creación de la Asamblea, y a partir del segundo periodo de sesiones, se citó a los ciudadanos Delegados del Departamento del Distrito Federal a comparecer ante el pleno de esta representación. Este hecho constituyó un fenómeno político de capital trascendencia, ya que era la primera ocasión en la cual los delegados informaban o rendían cuentas a la ciudadanía de la capital del país a través de sus representantes legítimamente electos.¹⁸²

¹⁸² TREJO HERNANDEZ, Raclael. "Perfil y Semblanza Política de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal"; Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, 1991, pp. 13.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.3. La Segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La lucha que la segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal tendría que enfrentar se conoció desde un principio: dar continuidad a los caminos abiertos por su antecesora. Hacer de ellos verdaderas vías para acercar aún más las prácticas democráticas a los habitantes de la capital de la República. Difícil tarea sin duda, a la luz del gran esfuerzo desplegado por la institución en su versión fundadora; ya que la primera Asamblea, acumula más aciertos que errores en su cuenta.

No obstante el balance positivo de la labor de la primera Asamblea, sus integrantes dejaron varios asuntos pendientes. Entre ellos, destacadamente, la ampliación urgente de las facultades otorgadas a la institución, limitada por el texto constitucional a únicamente dictar reglamentos, bandos y ordenanzas, o a formular iniciativas de Ley relativas al Distrito Federal para su análisis y aprobación final en el Congreso de la Unión.

Con igual convicción, la segunda Asamblea de Representantes asumió este desafío para hacer de este cuerpo un verdadero Congreso. Sin distinción de partido, en forma unánime se acepta que si esta institución ha de ser un auténtico órgano de representación ciudadana, debe en lo futuro contar con una mayor amplitud en su facultad de dictar leyes.

Coincidencias como esta, pero también diversidad de puntos de vista, dan cuenta de la pluralidad presente en el seno de la segunda Asamblea. De hecho, esto se constata desde el proceso mismo de su integración. Sujeta por última vez a las formalidades de un Colegio Electoral como trámite para la calificación de sus miembros.

Cabe recordar la gran expectativa generada entre la población por los comicios del 18 de agosto de 1991. Diez partidos compitieron en esa ocasión por

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

las curules de la Asamblea de Representantes, pero sólo seis de ellos logran acreditar su entrada a la misma.

Si la primera Asamblea de Representantes tuvo ante sí la tarea de dar cauce a las demandas de la población del Distrito Federal, en un contexto en el que su exclusión política ha sido la regla, la segunda Asamblea debía intensificar con vigor sus esfuerzos para consolidarse como un eficiente canal de comunicación entre la ciudadanía y el gobierno de la capital. Únicamente así puede justificarse su carácter de cuerpo representativo a pesar de que carecía de facultades legislativas.

Así pues, en su nueva experiencia la institución se apresta a ejercer sus atribuciones interviniendo en aquellos rubros más importantes de la vida ciudadana. Como primera medida se introduce la modalidad de presentar un calendario temático al comienzo de cada periodo ordinario, a fin de favorecer la revisión a fondo de la problemática de la capital. Adicionalmente, esta medida se ve complementada con la frecuente convocatoria a foros de consulta en todos los campos para conocer la opinión de los involucrados en cada caso y, posteriormente, con el envío de abundantes exhortaciones al cuerpo de la administración para agilizar la solución de los problemas detectados.

Las recomendaciones turnadas a las autoridades del Departamento del Distrito Federal contemplaron también aspectos hacendatarios, campo en el que los asambleístas manifestaron su juicio periódicamente, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales para supervisar el gasto público y fijar prioridades en su distribución dentro de la entidad.

Por otra parte, en forma regular se asistió a la comparecencia de funcionarios de la administración, lo que incluía al Regente de la ciudad con cuya presencia se abrió al segundo periodo de sesiones. De igual modo, la tribuna de la Asamblea es ocupada por los titulares de cada una de las Delegaciones del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Distrito Federal, con la intención de dar cuenta de la situación que guarda la entidad a su cargo. Pero en ella también se manifestaron otros funcionarios cuya presencia respondió al propósito de explicar algún aspecto de su gestión, o una solicitud expresa de los representantes en similar sentido. La asiduidad de estas visitas se comprueba al registrarse una comparecencia cada cuatro sesiones en promedio.

3.3.1. La distribución en la Segunda Asamblea.

Aunque el número de partidos que la conformaron fue el mismo, la distribución de escaños en la Segunda Asamblea dista considerablemente de la experiencia anterior. Este hecho sin duda introduce efectos muy diversos en su dinámica interna, y en su contacto con el exterior. En efecto, en esta ocasión el Partido Revolucionario Institucional (PRI) detenta 40 escaños (60.6% del total), esto es, 9.6% más que en la primera Asamblea. Su situación así es menos frágil, ya que ahora todos los integrantes de su fracción son de mayoría relativa.

Por su parte el Partido Acción Nacional (PAN) ocupa 11 curules (16.7%), lo que equivale a una reducción del 11.3% con respecto a su representación anterior, mientras que el Partido de la Revolución Democrática (PRD), sucesor del PMS alcanza siete puestos (10.6%), lo que eleva la cifra de sus asambleístas en 6.6%, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) obtiene cinco (7.6%), 1.4% menos, el Partido Popular Socialista (PPS) dos (3%), 1% menos, y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) uno (1.5%), con un decremento de 1.5%.

A continuación presentamos las iniciativas aprobadas por la Asamblea:

1. Bando mediante el que se abrogan y en consecuencia cesan los efectos de diversos reglamentos aplicables en el territorio del Distrito Federal

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2. Ordenanza por la cual se determina zona de alta seguridad las instalaciones del Metro.
3. Reforma al Reglamento de Transportes de carga.
4. Reforma al Reglamento de Tránsito.
5. Bando por el que se prohíbe el ejercicio del Comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el DDF para la primera fase de desarrollo del programa de mejoramiento del comercio popular.
6. Reglamento de Construcciones.
7. Reforma al Reglamento de Agua y Drenaje para el Distrito Federal.
8. Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal.

La segunda Asamblea trató de compensar sus limitaciones legislativas con el desempeño de otras tareas. Su estructura interna debía ajustarse a fin de lograr esa meta. En efecto, sus comisiones de trabajo fueron revisadas con el fin de limitar el número de participantes y mejorar su asistencia regular a las reuniones, elevando así la calidad de su trabajo. Igualmente, como parte de este proceso, su cifra se vio incrementada en cuatro para llegar a 16. Por otra parte, se hizo patente la obligación de reportar sus actividades en informes periódicos a la Asamblea, sobre todo en lo relativo a sus gestiones durante los meses de receso, tiempo en el que su operación debía continuarse.

En otro capítulo de su actuación, la temática de los asuntos tratados en los "foros de la segunda Asamblea" fue tan vasta como la abordada en la primera experiencia de la institución. Entre ellos, habría que destacar la convocatoria a dos encuentros interparlamentarios con la Legislatura del Estado de México. No menos importante es su intervención en la reestructuración del campo de la justicia y la reglamentación de los derechos humanos en el Distrito Federal, cuestiones que consumen varias sesiones, incluyendo la convocatoria a dos periodos extraordinarios para el nombramiento de los ciudadanos magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Referencia especial en su tribuna

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

también mereció la situación ambiental del área metropolitana, el comercio en la vía pública, la educación y los jubilados. En materia de vivienda se firmó un acuerdo para recomendar al Congreso de la Unión la abolición del Decreto de Congelación de rentas en la entidad (con esta propuesta, apoyada en el Congreso, se liberaron de este régimen más de 10 mil viviendas). Asimismo, se inició un proceso de revisión legislativa tendiente a la desregularización de distintas áreas de la actividad económica en la ciudad, sometidas a ordenamientos excesivos, en muchas ocasiones rebasados por la realidad.

La segunda Asamblea tampoco permaneció al margen de la discusión de diversos asuntos de interés local, nacional e internacional. En este rubro pueden destacarse sus pronunciamientos con respecto a la modificación de diversos artículos constitucionales por parte del Congreso, las explosiones ocurridas en Guadalajara, la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), o el bloqueo norteamericano a Cuba.

Con mucho, sin embargo, la reforma política del Distrito Federal constituyó el tema de mayor interés durante los trabajos de la segunda Asamblea. Una y otra vez, representantes de todos los partidos expusieron en su recinto sus proyectos para lograr el avance democrático de la entidad. Multiplicándose sus contactos con el gobierno de la ciudad para llegar a acuerdos firmes al respecto.

Los tiempos políticos indiscutiblemente impulsaron la discusión de una reforma política en la que la situación excepcional del Distrito Federal ocupó un lugar prioritario. El debate salió de la Asamblea hacia otros "foros", especialmente convocados para tratar este asunto con la asistencia de autoridades, partidos y grupos interesados. En este sentido, no puede dejar de consignarse la realización de un plebiscito con el apoyo de varios asambleístas, a fin de conocer en forma más adecuada el sentir de la ciudadanía sobre la cuestión (este último se llevó a cabo el 21 de marzo de 1993 con la participación individual de asambleístas de todas las fracciones).

TEFIS CON
FALLA DE ORIGEN

Finalmente, durante su última comparecencia ante esta Asamblea, el Regente de la Ciudad, Manuel Camacho Solís, presentó el proyecto final de modificaciones derivadas de las mesas de concertación puestas en marcha para tal efecto, que habría de someterse al Poder Legislativo Federal para reformar la estructura político-administrativa del Distrito Federal.

En los largos meses que transcurrieron hasta ese momento, el PRI expresó reiteradamente su posición sobre la reforma política para el Distrito Federal. Al respecto, afirmó que la opción de dar lugar a la Constitución de un nuevo estado de la federación no era, a su juicio, la alternativa más apropiada para el Distrito Federal. En cambio, propuso el diseño de un proceso de transición para que éste dejara de figurar como un órgano de la administración federal y adoptara otra forma de gobierno acorde a las características de la ciudad.

Conocida la propuesta oficial del Regente, el PAN sostuvo que "para hablar de democracia en el Distrito Federal se debe empezar por restaurar el derecho de la ciudadanía a elegir a sus autoridades mediante votación directa y secreta". Para el PRD, "la ciudad requiere de un gobierno fuerte que no se base en el autoritarismo y la única forma de construirlo es mediante la democracia". Por su parte, el PPS afirmó que lo fundamental para su organización era "que se avance mediante voto directo, secreto y personal". En cambio, para el PARM, "la propuesta camachista tenía una gran trascendencia, aunque no se vislumbra como una transición simple, mucho menos sencilla".

La reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión ratificó su facultad para expedir el Estatuto de Gobierno de la entidad y legislar en lo relativo a la misma, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Entre las atribuciones otorgadas a este órgano destacaron las siguientes: examinar y aprobar el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; revisar la cuenta Pública del año anterior; expedir la Ley

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Orgánica de los Tribunales de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; legislar en el ámbito local de la administración pública, servicios públicos, participación ciudadana, derechos humanos, notariado, protección civil, prevención y readaptación social, desarrollo urbano y uso del suelo, ecología y medio ambiente, construcciones y edificaciones, transporte urbano, fomento económico, establecimientos mercantiles, vivienda, salud, turismo, previsión social, educación, cultura y deporte.

Igualmente, la reforma estableció que el titular de la administración pública del Distrito Federal sería nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenecieran al partido político mayoritario en la Asamblea. El primer nombramiento para este puesto se verificaría en el mes de diciembre de 1997 y el periodo constitucional respectivo concluiría hasta el 2 de diciembre del año 2000. Además, señaló, que el Jefe del Distrito Federal sería responsable ante el Congreso de la Unión y podría ser removido de su cargo por el Senado de la República.

3.3.2. La actuación de la Segunda Asamblea.

La actuación de la segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal, rindió buenos frutos a los capitalinos. Tal vez no todos los que podrían haberse deseado, pero sí muchos cuya importancia en forma alguna puede ser soslayada. Este es el caso, por ejemplo, de la extensa gestoría desempeñada por sus miembros a lo largo del trienio en diferentes ámbitos.

Como foro de discusión política y de denuncia, y como órgano de control y de vigilancia, su vínculo con la ciudadanía logró consolidarse firmemente. Su labor se basó, entre otras cuestiones, en un contacto más cercano con las autoridades de la administración, a la vez que en una mejor supervisión de sus actividades, siempre en beneficio de la población.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El acotamiento de sus facultades legislativas al campo reglamentario durante buena parte de su mandato, sin embargo, limitó sus posibilidades de intervenir a fondo en más de un sentido. Este fue el caso, por ejemplo, de dar marcha a una revisión del marco normativo correspondiente al Distrito Federal. La ineficacia de sus intentos en este sentido es comprendida por sus integrantes, quienes desde el comienzo de sus labores unieron su interés y sus afanes en el propósito de hacer de la Asamblea de Representantes un verdadero Congreso.

La reforma política de 1993, corrigió en parte este obstáculo al incrementar las atribuciones de sus miembros tanto en materia legislativa como presupuestaria. No agotó, ciertamente, todos los problemas pendientes de resolver a fin de acortar la distancia que todavía separa a la institución de sus similares en otras entidades de la República. De igual forma, otros asuntos quedaron también en suspenso durante el trienio. Entre ellos, el afianzamiento definitivo de las prácticas democráticas en la capital. Poco a poco, sin embargo, sus ciudadanos logran avanzar en la recuperación de los derechos y obligaciones que habrán de igualarlos con los demás habitantes de la República.¹⁸³

3.4. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Primera Legislatura

3.4.1. Reforma constitucional al artículo 122, 1993.

La reforma planteada en el artículo 122, implicó la reforma de otros artículos como son: 31, 44, 73, 76, 79, 89, 104, 105, 107, y 119; así como el cambio de denominación del Título Quinto, en virtud de que en él se insertó la nueva organización del Gobierno del Distrito Federal quedando "De los Estados de la

¹⁸³ BEJAR ALGAZI, Luisa. "La Segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal"; Revista Asamblea, Volumen I, Núm. 3, Asamblea de Representantes, Primera Legislatura, México, 1995, pp. 25-29.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Federación y del Distrito Federal", dando claridad al hecho de que el Gobierno del Distrito Federal es de distinta naturaleza que el de los Estados de la República, teniendo características propias.

Se anunciaron como órganos de Gobierno del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes, al Jefe del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia, estableciendo que el Estatuto de Gobierno debía distribuir las atribuciones entre los Poderes de la Unión en materias del Gobierno del Distrito Federal y las correspondientes a los órganos referidos, de acuerdo con los ámbitos de competencia.¹⁸⁴

Con las reformas constitucionales al artículo 122, llevadas a cabo en 1993, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, fue dotada de facultades legislativas, razón por la que ostenta la denominación de I Legislatura. Destacan las de analizar y aprobar, en su caso, las iniciativas de Ley de Ingresos y los Proyectos de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, así como la revisión de la Cuenta Pública.

En esta instancia de representación plural y democrática de la Ciudad de México concurren los partidos políticos que han logrado consolidar su presencia entre los habitantes de la capital del país, integrándose por el mismo número de Asambleístas que sus antecesoras, tanto por el principio de mayoría relativa, como por el principio de representación proporcional, siendo electos cada tres años. Asimismo, se reiteró que los representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo. En materia de responsabilidades, sería aplicable a los representantes de dicha Asamblea la Ley Federal que regula las responsabilidades de los servidores públicos.

La función legislativa en el Distrito Federal corresponde al Congreso de la Unión y a la Asamblea de Representantes. Para ello, esta última se reúne a partir

¹⁸⁴ MORENO PADILLA, Javier. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"; Trillas, México, 1995, pp. 159.

del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año; y a partir del 15 de marzo de cada año, para efectuar un segundo periodo ordinario de sesiones que podrá durar hasta el 30 de abril del mismo año.

Razón por la cual, la Ciudad de México cuenta con tres clases de legisladores: Diputados, Senadores y Representantes. Los primeros ostentan la representación de la nación en la Cámara de Diputado y los segundos representan el Pacto Federal en la Cámara de Senadores, ambas cámaras constituyen el Congreso de la Unión. Los últimos tienen la representación ciudadana, y de acuerdo con las reformas constitucionales antes referidas, están facultados para iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.

3.4.2. Nuevas facultades de la Asamblea.

Las facultades legislativas de la Asamblea no conferidas a dicho órgano se entienden reservadas al Congreso de la Unión en términos de la fracción VI (actualmente derogada) del artículo 73 constitucional, de esta forma la Asamblea de Representantes está facultada para legislar en materias locales, hacienda pública, e ingresos; administración pública local; procesos electorales; derechos humanos, participación ciudadana, bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de dichos bienes o para la prestación de servicios públicos; planeación del desarrollo; uso de suelo y desarrollo urbano, servicios públicos de agua y drenaje, preservación y restauración del equilibrio ecológico, entre otras materias. Asimismo, corresponde a la Asamblea de Representantes aprobar el presupuesto de egresos en el Distrito Federal, así como revisar la cuenta pública, para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el ejercido.

Se dispone del procedimiento conforme el cual el Jefe del Distrito Federal podrá participar en el proceso de formación de leyes y decretos. Expresamente se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

establecen los términos en que el Jefe del Distrito Federal deberá presentar la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto del Presupuesto de Egresos.¹⁸⁵

3.4.3. Nueva organización de la Asamblea.

Las mayores atribuciones y facultades legislativas de la Asamblea de Representantes hicieron necesaria una nueva estructura interna. De conformidad con las disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de la Ley Orgánica y del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes, se crearon las comisiones necesarias para atender adecuadamente el trabajo legislativo, así como el de las áreas de análisis de iniciativas, proyectos y desarrollo de programas.

La Asamblea de Representantes cuenta con las siguientes Comisiones de estudio y dictamen:

1. Comisión de Abasto y Distribución de Alimentos.
2. Comisión de Administración Pública Local.
3. Comisión de Administración y Procuración de Justicia.
4. Comisión de Atención Especial a Grupos Vulnerables.
5. Comisión de Ciencia y Tecnología e Informática.
6. Comisión de Deporte, Juventud, Recreación.
7. Comisión de Derechos Humanos.
8. Comisión de Desarrollo Metropolitano.
9. Comisión de Desarrollo Rural.
10. Comisión de Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales.
11. Comisión de Educación y Cultura.
12. Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias.
13. Comisión de Fomento Económico.

¹⁸⁵ *Ibidem* pp.161-162.

14. Comisión de Hacienda.
15. Comisión de Notariado.
16. Comisión de Participación Ciudadana.
17. Comisión de Población y Desarrollo.
18. Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica.
19. Comisión de Presupuesto y Cuenta pública.
20. Comisión de Protección Civil.
21. Comisión de Salud y Asistencia Social.
22. Comisión de Seguridad Pública.
23. Comisión de Turismo.
24. Comisión de Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos.
25. Comisión de Vialidad y Tránsito Urbanos.
26. Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal.
27. Comisión de Vivienda.

Especial importancia es la creación de Comisiones Metropolitanas, con el fin de dar solución a problemas serios del desarrollo del área conurbada en el Valle de México para la eficaz coordinación de autoridades locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal, tanto en la planeación, como en la ejecución de acciones en las zonas limítrofes con el Distrito Federal. Los respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de esas Comisiones en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública. A través de ellas se establecerán bases para determinar organismos o entidades públicas con funciones específicas en las materias señaladas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación.¹⁸⁶

¹⁸⁶ *Ibidem* pp. 162.

3.4.4. Leyes, reglamentos y acuerdos aprobados.

A continuación se presentan por orden cronológico, las Leyes, Reglamentos y Acuerdos aprobados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como primera Legislatura, desde que inició sus trabajos en el mes de noviembre de 1994, hasta septiembre de 1997.

1. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
2. Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 1995.
3. Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 1995.
4. Código Financiero del Distrito Federal.
5. Acuerdo por el cual la Comisión de Gobierno propone al Pleno a los ciudadanos que habrán de integrarse como consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.
6. Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
7. Reformas al Código Financiero del Distrito Federal.
8. Reformas al Reglamento de la Medalla al Mérito Ciudadano.
9. Dictamen por el que se otorgó la Medalla al Mérito Ciudadano a la Ciudadana Gabriela Brimmer.
10. Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
11. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.
12. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes.
13. Acuerdo por el que se designa a los ciudadanos que se indican para integrarse al Comité Central de la Comisión de Integración de los Consejos de Ciudadanos.
14. Acuerdo por el cual se designa a cuatro integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como miembros ante el Comité Central de la Comisión de Integración de los Consejos Ciudadanos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

15. Acuerdo por el cual la comisión de gobierno desahoga la declinación del C. David Manuel Veta Vera como integrante suplente del Comité Central de la Comisión de Integración de los Consejos de Ciudadanos del Distrito Federal.
16. Acuerdo por el que se propone al Pleno la aprobación del nombramiento de la Ciudadana Doctora Soledad Loaeza, como miembro del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
17. Acuerdo por el que se designa a los miembros de la Comisión de Apelación de la Elección de los Consejos de Ciudadanos del Distrito Federal.
18. Ley del Deporte del Distrito Federal.
19. Decreto que dispone la obligación de los editores y productores de materiales bibliográficos, documentales, magnéticos y digitales, de entregar un ejemplar de sus obras a la Comisión de Ciencia, Tecnología e Informática y al Comité de Bibliotecas, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
20. Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
21. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
22. Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal.
23. Ley de Transporte del Distrito Federal.
24. Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.
25. Ley de Ingresos del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal 1996.
26. Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal 1996.
27. Ley de Protección Civil del Distrito Federal.
28. Reformas a Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
29. Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
30. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

31. Ley para el funcionamiento de establecimientos mercantiles en el Distrito Federal.
32. Dictamen por el que se otorgó la medalla al Mérito Ciudadano al Maestro Luis Herrera de la Fuente.
33. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
34. Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar.
35. Ley Ambiental del Distrito Federal.
36. Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
37. Reformas a la Ley de Protección Civil del Distrito Federal.
38. Ley del Fondo de Apoyo a la Administración de Justicia del Distrito Federal.
39. Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.
40. Reformas a la ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.
41. Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal.
42. Iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones al Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, y del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.
43. Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, correspondiente al ejercicio fiscal 1995.
44. Reformas al Código Financiero del Distrito Federal.
45. Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 1997.
46. Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 1997.
47. Ley para la celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal.
48. Dictamen General de los programas delegacionales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
49. Dictamen en lo particular de los Programas Delegacionales de Desarrollo urbano del Distrito Federal.

50. Decreto de reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Distrito Federal.
51. Decreto por el que se adiciona y reforma el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
52. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
53. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.
54. Ley de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal.

La composición política de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal I Legislatura fue la siguiente: 38 miembros del Partido Revolucionario Institucional, 14 del Partido Acción Nacional, 10 del Partido de la Revolución Democrática, 2 del Partido del Trabajo y 2 del Partido Verde Ecologista de México. El 13 de noviembre de 1994 rindieron protesta estos representantes populares.

Por primera vez los integrantes de la Asamblea de Representantes ratificaron los nombramientos de los Delegados. El pleno de la Asamblea aprobó el 21 de diciembre de 1994, por 54 votos a favor en lo general y 12 en contra, la ratificación de los 16 funcionarios que fueron propuestos por el Presidente de la República para ocupar igual número de Delegaciones en el Distrito Federal.

Los partidos de oposición representados en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (PAN, PRD, PT Y PVEM), promovieron la primera Acción de Inconstitucionalidad, en contra de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal del año de 1995, por considerarla violatoria del derecho de los partidos políticos a participar en las elecciones de Consejeros Ciudadanos, específicamente en la Sección Tercera y Cuarta de dicha Ley. A pesar de que el Pleno del Tribunal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del 31 de octubre de 1995, resolvió por mayoría de seis votos, en contra de otros cinco no coincidentes, declarar improcedente y sobreseer la citada Acción de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Inconstitucionalidad 1/95, la misma "dio lugar a muy interesantes debates en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque habría que destacar el intento de diferenciar los derechos político-electorales, de los derechos político-no electorales, siendo estos últimos aquellos que versan sobre cuestiones políticas antes de una elección, o que nos relacionan directamente con la democracia representativa".¹⁸⁷

¹⁸⁷ CASTRO Juventino V. "El Artículo 105 Constitucional"; Facultad de Derecho UNAM, México, 1996, pp.252-253.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO IV REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1996.

4.1. Reforma Constitucional.

En cuanto al régimen político del Distrito Federal, el Congreso de la Unión ha realizado diversas reformas, cuyo objetivo ha sido ampliar los espacios de participación y representación ciudadana en esta entidad federativa. Así, en el año de 1993, estableció un Estatuto de Gobierno como cuerpo normativo propio de la capital se transformaron los órganos de su gobierno y se mejoraron los mecanismos de coexistencia con los poderes federales en un mismo territorio. Asimismo, se modificó al órgano responsable de la función ejecutiva, denominándolo Jefatura del Distrito Federal, cuyo titular sería electo en forma indirecta, es decir, nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenecieran al partido político que por sí mismo obtuviera la mayoría de asientos en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que a pesar de que nunca se llevó a cabo, representó un gran avance político en la capital.

Ahora bien, en el año de 1995, dentro del marco del diálogo nacional para la Reforma Política del Estado, el Ejecutivo Federal y los partidos políticos nacionales con presencia en el Congreso de la Unión, ratificaron el compromiso de aportar sus esfuerzos para contribuir a la transformación de las instituciones políticas. Este propósito implicó el establecimiento de un mecanismo de diálogo, conocido como la Mesa Central para la Reforma Política del Estado, que se instaló a principios de ese año. Como consecuencia de las opiniones expresadas en esta mesa por los dirigentes nacionales de los partidos políticos, los coordinadores de los grupos parlamentarios en las Cámaras del Congreso de la Unión y la Secretaría de Gobernación, se formuló una agenda en la que se abordarían de

**TRABAJO CON
FALLA DE ORIGEN**

manera prioritaria los temas de la Reforma Electoral y de la Reforma Política del Distrito Federal, en atención al calendario electoral nacional.

La reforma al artículo 122 constitucional del 22 de agosto de 1996 ratifica la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal como asiento de los Poderes de la Unión y capital de la República; amplía los derechos políticos de sus ciudadanos; y establece la competencia y atribuciones que corresponden a los poderes federales y a las autoridades locales en el Distrito Federal, a fin de que convivan de manera armónica. De este modo, señala que, esencialmente las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en el Distrito Federal, corresponde a los Poderes de la Unión en el ámbito local que es su sede, para después señalar que en el ejercicio de estas atribuciones concurren las autoridades locales, que son fundamentalmente la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.

Para que los Poderes Federales y las autoridades locales convivan de manera armónica, el artículo 122 constitucional de referencia asigna las competencias que corresponden a cada uno de los órganos que actúan en el Distrito Federal. De esta forma se señalan de manera puntual las facultades que corresponden al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo Federal. Asimismo, se establecen las bases a las cuales se sujetará la expedición del Estatuto de Gobierno por el propio Congreso de la Unión y se regula la organización de las autoridades locales. Destacando que las adecuaciones al Estatuto de Gobierno, derivadas de la reforma constitucional, se llevaron a cabo mediante una iniciativa de reformas, adiciones y derogaciones a dicho ordenamiento, presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ante el Congreso de la Unión, publicándose el decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de diciembre de 1997.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.2. Poder Ejecutivo del Distrito Federal.

De acuerdo con el primer párrafo del artículo 122 constitucional, "el Gobierno del Distrito Federal se encuentra a cargo de los poderes federales y de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de carácter local". En consecuencia, conforme este texto, resulta que formalmente existen seis órganos de gobierno con potestad para ejercer atribuciones en el Distrito Federal, duplicándose los tres órganos a los que se refiere el principio de la división de poderes, consagrado en el artículo 49 constitucional¹⁸⁸.

4.2.1. El Presidente de la República.

El objeto principal de la reforma constitucional del año de 1996 consistió en una reducción de las facultades del Presidente de la República en el gobierno del Distrito Federal, preservando las siguientes:

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal. Destacando que ya no tiene facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- II. Proponer al Senado a quien deba sustituir en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En este punto, consideramos que sería recomendable que el sustituto, además de reunir los requisitos señalados en el artículo 56 del Estatuto de Gobierno, sea propuesto de entre cualquiera de los Diputados de la Asamblea Legislativa, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que hubiera ganado la última elección de Jefe de Gobierno. Este requisito se establecería dentro del Estatuto de Gobierno.
- III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del

¹⁸⁸ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. "Derecho Constitucional"; Porrúa, México, 1997, pp. 526.

presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley. Asimismo, el Estatuto de Gobierno señala que corresponde al Presidente de la República, informar anualmente al Congreso de las Unión sobre el ejercicio de los recursos necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal"; consideramos que esta obligación debe ser del Jefe de Gobierno, ya que es quien ejerce el gasto.

- IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal. Al respecto el Estatuto de Gobierno, faculta al Jefe de Gobierno para formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, sometiéndolos a la consideración del Presidente de la República.
- V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

4.2.1.1. Nombramiento y remoción del Secretario de Seguridad Pública y del Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Relacionando al artículo 122 constitucional apartado E, y con el artículo 34 del Estatuto de Gobierno, tenemos que: *corresponde al Presidente de la República el mando de a fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el Presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo que respecta al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el mismo precepto Constitucional en su apartado D, en relación con el artículo 10 del Estatuto de Gobierno, establece que el Ministerio Público del Distrito Federal, será presidido por un Procurador, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno, con la aprobación del Presidente de la República.

Consideramos que de acuerdo con la nueva realidad política de la Ciudad de México, sería viable que la facultad de nombrar a los funcionarios públicos antes mencionados, correspondiera únicamente al Jefe de Gobierno, con la ratificación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Dichos nombramientos serían ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros de dicho órgano legislativo, con procedimiento previo de audiencia y consulta; tal y como se hizo con los nombramientos de Delegados, que por última vez se llevó a cabo en diciembre de 1997. El procedimiento se establecería en la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Con esta propuesta, se garantizaría que las personas que llegaran a ocupar estos cargos tengan verdadera experiencia y conocimientos en la materia, ya que de ello dependerá en gran medida que sean ratificados por el órgano legislativo local. Por otra parte, debemos recordar que la seguridad pública fue uno de los temas centrales de discusión de los candidatos a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, y por lo tanto múltiples fueron las propuestas que se hicieron al respecto, por lo que un primer paso para el cumplimiento de las mismas sería el nombramiento de los funcionarios de referencia.

Como fecha significativa para el Distrito Federal y el proceso de democratización, el lunes 14 de julio de 1997, sostuvieron un encuentro en los Pinos el titular del Ejecutivo Federal y el Jefe de Gobierno electo. Entre los acuerdos más importantes de esta reunión se tiene que: la designación que haga el Jefe de Gobierno del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, será respaldada y el nombramiento que el Ejecutivo haga del titular de seguridad pública será a propuesta del Jefe de Gobierno y quedará bajo sus órdenes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La decisión del Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, dejó en manos del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, el proponer el nombramiento de los funcionarios antes mencionados, siendo esto lo más acertado y congruente con la nueva realidad política del Distrito Federal; sin embargo no debemos pasar por alto que el mando supremo de los cuerpos de Seguridad Pública corresponde al Ejecutivo Federal.

Por lo que respecta a la facultad de remoción, la observación que hacemos es que en el caso del secretario de seguridad pública, sería conveniente que si la remoción la hace el Presidente de la República, previamente le comunique al Jefe de Gobierno esta decisión, para efectos de hacer la nueva propuesta del titular de la secretaría de Seguridad Pública.

SECRETARIA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. SU SUPERIOR JERARQUICO LO ES EL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL (REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 22 DE AGOSTO DE 1996). *La transformación del Departamento del Distrito Federal en una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, por virtud de las reformas ya especificadas al artículo 122 de la Constitución General de la República, no cambió la relación orgánica de superior jerárquico que tiene el titular del Ejecutivo Federal sobre el Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, porque la base quinta, inciso e) del artículo 122 constitucional, antes mencionado, establece que en el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de la propia Carta Magna, donde residieren habitual o transitoriamente. Consecuentemente, en los juicios de amparo en el que se conceda la protección constitucional en contra del Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, a fin de agotar el procedimiento previsto en los artículos 4 y 105 de la Ley de Amparo.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*también se debe requerir al presidente de la República como superior jerárquico del citado Secretario de Seguridad Pública*¹⁸⁹.

4.2.1.2. Facultades en materia de Seguridad Pública.

El artículo 35 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señala una serie de facultades del Ejecutivo Federal, en materia de seguridad pública, siendo las siguientes:

1. Ser informado permanentemente por el Jefe de Gobierno, respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la ciudad.
2. Para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, podrá instruir al Jefe de Gobierno sobre:
 - a) La disposición de la fuerza pública, y
 - b) El ejercicio de funciones de seguridad pública.
3. En el caso de que el Jefe de Gobierno se abstenga, incumpla, contravenga o no acate las instrucciones del Presidente de la República, éste podrá instruir directamente a los cuerpos de seguridad pública.
4. Solicitar al Secretario de Seguridad Pública y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, información sobre la situación que guarde la fuerza pública a su cargo; y
5. Ejercer las demás facultades que le corresponden como titular del mando de la fuerza pública que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Debemos resaltar que conforme a lo dispuesto por los artículos 21, párrafo quinto y sexto, 115 fracción VII, 122 apartados C, Base Segunda, fracción II, inciso e) y apartado E, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las disposiciones correspondientes del Estatuto de Gobierno y la Ley

¹⁸⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época, Segunda Sala, IX mayo de 1999, pp. 489.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

General de Seguridad Pública del Distrito Federal, la seguridad pública en el Distrito Federal, es un servicio cuya prestación corresponde exclusivamente al Estado. Estas funciones se entienden encomendadas al Gobierno del Distrito Federal y a la Procuraduría General de Justicia capitalina, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública establece nuestra Carta Magna. Asimismo, se dispone que la Federación, los Estados, los Municipios y el distrito Federal se coordinen en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública. Desde luego que el Distrito Federal participa en esta coordinación.

Las políticas de lucha contra la delincuencia se encuentran plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo y de manera más concreta en el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, teniendo como marco jurídico la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que crea a su vez un Consejo Nacional de Seguridad Pública,¹⁹⁰ y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, por lo tanto las políticas de seguridad pública que pudiera implementar el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, no pueden rebasar las disposiciones correspondientes de carácter nacional.

4.2.1.3. De la facultad de conceder indultos.

La fracción XIV del artículo 89 constitucional faculta al Presidente de la República para conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal. Consideramos que dentro del panorama jurídico y político de la capital del país, esta facultad por lo que respecta a los reos sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal, podría otorgarse al Jefe de Gobierno, tal y como sucede con los gobernadores de los estados de la República.

¹⁹⁰ Diario Oficial de la Federación del 11 de diciembre de 1995.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.2.1.4. De las facultades en materia de Protección Civil.

Respecto de la protección civil en la Ciudad de México, el Estatuto de Gobierno en el artículo 33, establece que "El Presidente de la República podrá determinar medidas de apoyo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a solicitud de éste, para hacer frente a situaciones de emergencia derivadas de siniestros y desastres de grave impacto en la Ciudad, sin perjuicio de dictar las que le correspondan para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes". Consideramos que más que una facultad discrecional, debe ser una obligación del Ejecutivo Federal, apoyar al Jefe de Gobierno en este tipo de eventualidades.

4.2.2. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El motivo principal de la reforma política, es la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por votación universal, libre, directa y secreta, que atiende una aspiración democrática de sus habitantes.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tendrá a su cargo el ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona. Asimismo, y derivado de lo anterior, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se reformó (Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de 1997), a fin de suprimir de este ordenamiento los señalamientos que caracterizaban al gobierno de la entidad, a cargo de una dependencia denominada Departamento del Distrito Federal, atento a la reforma constitucional de 1996.

La Base Segunda del artículo 122 Constitucional, establece que durará en su encargo seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, sin embargo en el artículo séptimo transitorio, se da el caso de excepción que para el caso de la elección de 1997, por única vez ejercerá su mandato hasta el día cuatro

CON
FALLA DE ORIGEN

de diciembre del año 2000. La elección se realizará en la misma fecha en que se realice la de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

El Jefe de Gobierno electo rendirá protesta ante la Asamblea Legislativa. En caso de sustitución por falta absoluta o remoción, el Jefe de Gobierno sustituto, rendirá su protesta ante la Asamblea Legislativa o ante el Senado según sea el caso.

Durante el tiempo que dure su encargo deberá residir en el Distrito Federal y podrá separarse del cargo temporalmente, previa solicitud ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

4.2.2.1. Requisitos para ser Jefe de Gobierno.

La reforma del artículo 122 constitucional, establece que para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que están: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos 30 años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Por su parte, el Estatuto de Gobierno en el artículo 53 nuevamente señala los requisitos antes mencionados y establece los siguientes:

1. No haber desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter "o denominación";

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando de policía, cuando menos noventa días antes de la elección;
3. No ser Secretario ni Subsecretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni miembro del Consejo de la Judicatura Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años en el caso de los ministros;
4. No ser Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en el Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.
5. No ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;
6. No ser Secretario del Órgano Ejecutivo, Oficial Mayor, Contralor General, titular de órgano político administrativo, dependencia, unidad administrativa, Órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, ni Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;
7. No ser ministro de algún culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley. Especial atención merece este requisito, ya que no se contempla de igual manera para el caso de los diputados federales o del Presidente de la República (artículos 55 y 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). La Ley Reglamentaria del artículo 130 de la Constitución Federal (Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de julio de 1992), señala en el artículo 12 que *"para los efectos de esta ley, se consideran ministros de culto a todas aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan confieran ese carácter. Las*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

asociaciones religiosas deberán notificar a la Secretaría de Gobernación su decisión al respecto. En caso de que las asociaciones religiosas omitan esa notificación o en tratándose de iglesias o agrupaciones religiosas, se tendrán como ministros de culto a quienes ejerzan en ellas como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización".

Por otra parte, el artículo 14 de esta misma ley señala que " los ciudadanos mexicanos que ejerzan el ministerio de cualquier culto, tienen derecho al voto en los términos de la legislación electoral aplicable. No podrán ser votados para puestos de elección popular, ni podrán desempeñar cargos públicos superiores, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años en el primero de los casos, y tres en el segundo, antes del día de la elección de que se trate o de la aceptación del cargo respectivo. Por lo que toca a los demás cargos, bastarán seis meses. La separación de los ministros de culto deberá comunicarse por la asociación religiosa o por los ministros separados, a la Secretaría de Gobernación dentro de los 30 días siguientes al de su fecha. En caso de renuncia del ministerio podrá acreditarla, demostrando que el documento en que conste fue recibido por un representante legal de la asociación religiosa respectiva. Para efectos de este artículo, la separación o renuncia de ministro contará a partir de la notificación hecha a la Secretaría de Gobernación."

Como vemos, existe la posibilidad de que algún ministro de culto religioso pueda participar en la elección de Jefe de Gobierno.

8. Las demás que establezcan las leyes y este Estatuto.

4.2.2.2. De sus facultades y obligaciones.

Por virtud de la reforma constitucional en estudio, las facultades del Jefe de Gobierno son reformuladas para asumir varias que anteriormente estaban en la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

esfera del titular del Ejecutivo Federal. La fracción II de la Base Segunda del mismo artículo 122 constitucional, establece cuáles son las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siendo las siguientes:

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

Además de las facultades que le otorga nuestra Carta Magna, el Estatuto de Gobierno establece las siguientes:

1. Formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- de su competencia, y someterlos a la consideración del Presidente de la república.
2. Nombrar y remover al Presidente de la Junta de Asistencia privada del Distrito Federal, de acuerdo con lo que distinga la ley. Esta facultad se le otorga por virtud de las reformas al Estatuto de Gobierno de diciembre de 1997. Asimismo, la ley de instituciones de Asistencia privada del Distrito Federal, en su artículo 88 dispone: *"La Junta estará a cargo de un Consejo de vocales integrado por: 1. Un presidente que será nombrado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien lo elegirá de la terna que le sea presentada por los vocales representantes de las instituciones"*.
 3. Nombrar y remover al procurador General de Justicia del Distrito Federal, en los términos de este Estatuto. Respecto a esta facultad nuestra propuesta quedó precisada en el punto 4.2.1.1.
 4. Proponer magistrados del tribunal Superior de Justicia del distrito Federal y designar los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someter dichas propuestas y designaciones, según sea el caso, para su ratificación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
 5. Proponer al Presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. Esta facultad se le otorgó por virtud de las reformas al Estatuto de Gobierno de diciembre de 1997.
 6. Otorgar patentes de notario conforme a las disposiciones aplicables.
 7. Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa convoque a sesiones extraordinarias.
 8. Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes. El Secretario encargado de las finanzas del Distrito Federal comparecerá ante la Asamblea Legislativa para explicar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el año siguiente.

9. Enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa la Cuenta Pública del año anterior.
10. Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública.
11. Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública. Al respecto, consideramos que dicha información se debe hacer al Congreso de la Unión, que es quien autoriza estos recursos.
12. Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.
13. Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal.
14. Remitir a la Asamblea Legislativa dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la fecha del corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal.
15. Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal, de acuerdo y con lo dispuesto en este Estatuto y las leyes correspondientes. Destaca en esta materia la obligación que se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

impone al Jefe de Gobierno de informar a la Asamblea Legislativa sobre las enajenaciones que se realicen de inmuebles del patrimonio local (artículo 144 del Estatuto de Gobierno).

16. Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, entre las que se encuentran las siguientes:

a) Establecimiento de las Políticas generales de seguridad pública para el Distrito Federal;

b) El nombramiento y remoción libre de los servidores públicos de jerarquía inferior a las del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal;

c) La determinación de la división del Distrito Federal en áreas geográficas de atención y el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos responsables de las mismas;

d) La creación de establecimientos de formación policial; y

e) Las demás que determinen las leyes.

Las bases de integración de los servicios de seguridad pública en la organización de la administración pública, se establecerán de acuerdo con las leyes que en la materia expidan el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Se normará el desempeño de los servicios de seguridad pública tomando en cuenta sus caracteres específicos en tanto cuerpos armados de naturaleza civil, garantes de los derechos, de la integridad física y patrimonial de la población. Sin perjuicio de lo establecido en las leyes que prevengan responsabilidades de los servidores públicos, las leyes respectivas contendrán un código que establezca los derechos y obligaciones específicos del servicio y los procedimientos para aplicar las medidas disciplinarias necesarias a efecto de mantener el orden y la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

integridad del mismo, conforme a los principios de honestidad, eficacia y legalidad en su prestación.

Los servicios privados de seguridad son auxiliares de la función de seguridad pública. Sus integrantes coadyuvarán con las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva.

Respecto de esta facultad, debemos recordar que existen leyes de carácter nacional en la materia y que citamos al tratar el tema relacionado con las facultades del Presidente de la República, así como un Programa Nacional de Seguridad Pública. De hecho la definición legal de seguridad pública, se encuentra plasmada en el artículo 3° de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que señala: *"la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos"*. Por lo que, el Jefe de Gobierno al establece, las políticas generales de seguridad pública para el Distrito Federal, deberá tomar en cuenta estos ordenamientos y dicho Programa.

Por lo anterior, consideramos que a pesar de las facultades que en esta materia se le otorgaron al Jefe de Gobierno, la seguridad pública en la capital del país va seguir dependiendo -fundamentalmente- del Ejecutivo Federal.

17. Administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común. Al respecto, el artículo séptimo transitorio del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997, dispone que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para el ejercicio de esta facultad, " aplicará las disposiciones de la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de mayo de 1971 y del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de agosto de 1931, exclusivamente para los asuntos del fuero común del Distrito Federal que a la fecha de este Decreto corresponden al titular del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación, hasta en tanto la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expida las disposiciones legales correspondientes".

18. Facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea Legislativa los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones.
19. Informar a la Asamblea Legislativa por escrito, por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración, cuando la misma Asamblea lo solicite;
20. Administrar la hacienda pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones de este Estatuto, leyes y reglamentos de la materia.
21. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios, y de concertación con los sectores social y privado.
22. Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes. En atención a que esta importante materia, exige de una visión global que permita regular el fenómeno urbano, bajo un contexto de unidad y uniformidad.
23. Celebrar convenios o acuerdos de coordinación, en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, con el objeto que asuma las siguientes funciones:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- a) El manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;
- b) El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones de la ley general de la materia;
- c) La prevención y control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;
- d) Las demás previstas en el artículo 11 de la ley general de la materia;

Importante resulta esta facultad, ya que tendrá funciones en actividades de jurisdicción federal por disposición de la ley de la materia.

24. Declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, conforme a las leyes del Congreso de la Unión. Esta importante facultad se le otorga por virtud de la reforma del Estatuto de Gobierno de diciembre de 1997, teniendo lógicamente que adicionarse en la misma fecha un artículo 20 bis a la Ley de Expropiación, a efecto de contemplar esta facultad del Jefe de Gobierno, previéndose también un procedimiento de características locales mediante la publicación de la declaratoria en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y la tramitación de dicha declaratoria por la dependencia que determine la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
25. Proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que se le requieran para el ejercicio expedito de sus funciones. Asimismo, prestar los apoyos y servicios para la realización de festividades cívicas, conmemoración de fechas, actos oficiales, ceremonias especiales, desfiles, y en general de aquellos que se realicen con motivo de acontecimientos relevantes;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

26. Convocar a plebiscito en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables. Importante figura de participación ciudadana, que sin duda representa un gran avance para los habitantes del Distrito Federal.
27. Las demás que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y otros ordenamientos.

Asimismo, y en atención al actual mecanismo de legitimidad del gobierno de la entidad, se establece en el artículo 94 del Estatuto de Gobierno como atribución para el Jefe de Gobierno, la suscripción del convenio respectivo con la Federación, a efecto de la participación de la entidad en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Respecto de la creación de organismos descentralizados, el artículo 98 del ordenamiento en cita, establece que dichos organismos se crearán por Decreto del Jefe de Gobierno o por Ley de la Asamblea Legislativa.

Finalmente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se modificó (Diario Oficial de la Federación de 4 de diciembre de 1997), a fin de contemplar al Jefe de Gobierno como órgano competente para aplicarla, y particularmente en el Título Quinto que se adicionó se dispone la manera en que se habrá de aplicar el régimen en la administración pública local. Así, se facultó al Jefe de Gobierno para designar al Contralor General de la administración pública del Distrito Federal.

4.2.2.3. De la remoción.

El artículo 27 del Estatuto de Gobierno señala que: *"El Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá ser removido de su cargo por la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el presente Estatuto". Asimismo, este ordenamiento establece el procedimiento de remoción.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República o la cámara de Diputados del Congreso de la Unión harán del Conocimiento de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presunta existencia de causas graves que afecten sus relaciones con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o el orden público en el mismo. Será necesario que las comunicaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de la Cámara de Diputados sean presentadas por la mayoría de sus miembros, a fin de que sean tomadas en cuenta. Lo anterior, en razón de que la afectación puede verificarse con cualquiera de los Poderes de la Unión.

Las comunicaciones deberán expresar los hechos que se estime afecten o hayan afectado las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público, así como las disposiciones jurídicas que se considere fueron contravenidas o incumplidas. Sólo si éstas son avaladas por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; dará inicio el procedimiento respectivo en el órgano que corresponda.

La comisión del órgano que conozca de la solicitud de remoción dará vista al Jefe de Gobierno, para que en el término de diez días manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que estime pertinentes, debiendo dicha comisión formular el dictamen respectivo dentro de los diez días siguientes. El Jefe de Gobierno podrá acudir ante el pleno del órgano respectivo.

La remoción será acordada por la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El artículo 66 del Estatuto de Gobierno, establece en forma enunciativa y no limitativa, cinco circunstancias que por su gravedad pueden ameritar la remoción del Jefe de Gobierno, siendo las siguientes:

- I. Invasión de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión;
- II. Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión;
- III. No brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello;
- IV. Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público;
- V. Las demás que determinen otras disposiciones legales y que afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público.

En cuanto a las causas graves que afecten el orden público, únicamente se mencionan hasta la fracción IV, sin embargo, en la fracción V se deja abierta la posibilidad de encontrar otras causas.

Como se sabe, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el orden público no constituye una noción que "pueda configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley. Por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que corresponde al Juez examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto. El orden público se perfila como un concepto jurídico indeterminado, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad".¹⁹¹

En el presente caso, será el Senado o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, quienes determinen si los hechos puestos en su conocimiento afectan o han afectado el orden público en el Distrito Federal.

Toda vez que a partir del 6 de julio de 1997 la figura del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México ha cobrado una enorme importancia política, no sólo en la misma capital, sino en el ámbito nacional, consideramos conveniente que la remoción debe ser acordada por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Finalmente, no debemos pasar por alto que independientemente del procedimiento de remoción, el Jefe de Gobierno, puede ser sujeto de juicio político, en términos del artículo 110 de nuestra Carta Magna.

4.2.2.4. Elección del Primer Jefe de Gobierno.

La reforma constitucional al artículo 122 impactó en el ámbito del Instituto Federal Electoral, en lo relativo a la celebración de los comicios para 1997, en cuanto a la elección de los Diputados a la Asamblea Legislativa y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Por lo que el 31 de diciembre de 1996 se instaló el Consejo Local, y el 23 de enero de 1997 se designaron a los cuarenta coordinadores ejecutivos que fungirían como presidentes de los Consejos

¹⁹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Enero de 1997, Tesis 13ª - A. J/16, pp. 383.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Distritales Locales en el Distrito Federal, quedando a cargo de estos órganos del Instituto Federal Electoral la elección del Jefe de Gobierno y diputados locales.

El día 16 de marzo de 1997, el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal celebró sesión especial en la que registró a los candidatos a Jefe de Gobierno del Distrito Federal, previa solicitud de los partidos políticos contendientes (Diario Oficial de la Federación del 8 de abril de 1997). Siendo postulados por parte de los tres principales partidos políticos los siguientes: por el Partido Revolucionario Institucional, el Licenciado Alfredo Del Mazo, quien ya había sido Gobernador del Estado de México; por el Partido Acción Nacional, el Licenciado Carlos Castillo Peraza, quien con anterioridad había sido postulado por su partido en la elección de Gobernador del Estado de Yucatán y por el Partido de la Revolución Democrática el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, quien fue Gobernador del Estado de Michoacán y dos veces candidato presidencial.

Cabe mencionar, que antes de que se conocieran los nombres de los candidatos, la preferencia del electorado del Distrito Federal favorecía al Partido Acción Nacional, según resultados de algunas encuestas de opinión.¹⁹² Sin embargo, una vez dados a conocer los nombres y conforme avanzaron las campañas, esta situación fue cambiando. Por lo que, sin duda el debate que sostuvieron los candidatos del PRI y del PRD el 25 de mayo de 1997, consolidó en la preferencia del electorado la candidatura perredista.

De acuerdo con los datos oficiales del Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, resultó triunfador el candidato del PRD a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, quien obtuvo un millón 859 mil 866 votos, es decir, el 47.8% de la votación total emitida en la Ciudad, en tanto que el Licenciado Alfredo Del Mazo (PRI) obtuvo 990 mil 306 votos, es decir, el 25.08% y el Licenciado Carlos Castillo Peraza (PAN) 602 mil 466 votos con el 15.26%.

¹⁹² *Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Primera Legislatura, Revista Asamblea, Vol. 2, Núm. 21, Reprocan, México, 1996, pp. 43.*

Tras estos resultados, el Distrito Federal presentó el más alto índice de participación electoral en este proceso con un 67.08%, sólo debajo de Campeche y Querétaro.¹⁹³

A lo largo del mes de julio, y una vez dados a conocer los resultados de la jornada electoral, la actividad política de la Ciudad giró en torno a la figura del candidato electo a Jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas, quien sostuvo diversas reuniones con el Presidente de la República, autoridades del Distrito Federal, así como con los Diputados Locales y Federales electos en el Distrito Federal.

Por su parte, el Presidente de la República, en días subsecuentes a la elección, enfatizó en sus discursos, el derecho y respeto al sufragio, como mandato para avanzar en la transformación del país, señalando que se debe dejar de lado la violencia.¹⁹⁴

Es importante destacar que las impugnaciones al proceso electoral en la capital fueron mínimas y un día después de los comicios, no hubo ni marchas ni movilizaciones de protesta, con lo cual la jornada se calificó como satisfactoria. Con relación al papel de los consejeros electorales, consideramos que por la experiencia mostrada, es muy recomendable que se continúe con la participación de ciudadanos sin militancia partidista, en los órganos electorales.

4.2.2.5. Primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Teniendo como telón de fondo las discusiones de la reforma política, algunas de las cuales se tradujeron, en el ámbito local, en disposiciones legales para elegir por primera vez en la historia de la Ciudad de México a su gobernante,

¹⁹³ *Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Primera Legislatura, Revista Asamblea, Segunda Época Vol. I, Núm 2, Reprocan, México, 1997, pp. 23.*

¹⁹⁴ *Ibidem pp. 24.*

TESTES CON
FALLA DE ORIGEN

se celebró el 5 de diciembre de 1997, en el recinto parlamentario de Donceles, una sesión solemne para tomar la protesta de ley al primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, electo por el voto mayoritario de sus ciudadanos.

El acto, de carácter inédito, despertó gran expectación e interés entre los distintos sectores de la sociedad capitalina y nacional. Reunió a una multitud de ciudadanos en torno a la sede de la Asamblea Legislativa y congregó en su interior, de acuerdo con la organización y programa oficiales, a distinguidas personalidades y funcionarios de distintos ámbitos, así como a los medios de información, dando realce a tan importante evento.

De conformidad con el formato acordado, la sesión solemne estuvo presidida por el Presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Martí Batres Guadarrama, acompañado en el presidium por el Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, el titular del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Jorge Rodríguez, y el Jefe de Gobierno electo de la Ciudad de México, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

Martí Batres dirigió un mensaje de bienvenida, donde definió este acontecimiento como "acto fundacional de la nueva etapa histórica de la Ciudad de México, la de los gobernantes elegidos por el voto universal de los ciudadanos". Agregó que a partir de hoy convivirán en el mismo espacio capitalino los Poderes Federales y los Órganos de Gobierno Local en una nueva situación: "el Distrito Federal se convertirá en el espacio de comprobación de la factibilidad de coexistencia armónica entre el gobierno federal y el gobierno local, en la distribución de responsabilidades entre una fuerza política y otra de distinto signo".

Al concluir la intervención, se instruyó a la secretaría para dar lectura a la constancia de mayoría expedida por el Instituto Federal Electoral que declara Jefe de Gobierno electo del Distrito Federal al Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. A continuación, éste rindió la protesta de ley correspondiente ante el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pleno de la Asamblea Legislativa. Acto seguido, el nuevo Gobernante de la Capital Mexicana pronunció un discurso, al término del cual todos los presentes en el salón de sesiones entonaron el Himno Nacional. Cárdenas se dirigió al Zócalo capitalino caminando entre numerosas personas que, en improvisada y tumultuosa comitiva, lo acompañaron hasta sus nuevas oficinas. Ese día, por la tarde, en el mismo centro de la ciudad, se realizó una verbena popular para festejar el arribo de quien ya era titular de la Jefatura de Gobierno.¹⁹⁵

4.3. Poder Legislativo del Distrito Federal.

4.3.1. El Congreso de la Unión.

El artículo 122 apartado A de nuestra Carta Magna, asigna al Congreso de la Unión las siguientes atribuciones:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que equivale a los ordenamientos que conocemos como constituciones políticas de los Estados, en consecuencia, la Asamblea Legislativa difiere de los Congresos Estatales, en la circunstancia de que éstos tienen la facultad constituyente, es decir, pueden reformar sus constituciones e inclusive, expedir otras, en tanto que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal solamente puede ser expedido y modificado por el Congreso de la Unión.¹⁹⁶ Consideramos que en el futuro, sería posible otorgar a la Asamblea Legislativa la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno. Por lo que sería conveniente que el título dedicado a las facultades de los Poderes Federales

¹⁹⁵ MEYER UREÑA, Juan Carlos. "La Asamblea Legislativa, un Espacio Privilegiado del Encuentro Político"; Revista Asamblea, Vol. I, Núm 3, 2ª Epoca, Reprocan, México, 1997, pp. 6.

¹⁹⁶ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. "Derecho Constitucional"; Ob Cit pp. 526-527.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

saliera del Estatuto de Gobierno, y sea incluido en una legislación particular, pues la Asamblea Legislativa no podría expedir ordenamientos que afecten a un poder superior como son los Federales.

- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal. Al respecto el Estatuto de Gobierno en el artículo 24 fracción I, señala que le corresponde: "aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que en su caso requieran el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública. La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados vigilará la correcta aplicación que de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal realice el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz. funcionamiento de los Poderes de la Unión en el ámbito del Distrito Federal.
- V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

Por último, el artículo 27 del Estatuto de Gobierno en relación con el artículo 122 constitucional, apartado B fracción II, contempla la facultad de la Cámara de Senadores, o en sus recesos de la Comisión Permanente, de remover de su cargo al Jefe de Gobierno, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.3.2. Asamblea Legislativa del Distrito Federal I Legislatura.

4.3.2.1. Nuevas facultades.

En virtud de la reforma constitucional de 1996, es nuevamente modificado el régimen del Distrito Federal, en cuanto a su instancia colegiada de representación plural, a efecto de establecer una Asamblea no de Representantes, sino Legislativa del Distrito Federal, integrada por Diputados locales y caracterizada como autoridad local. A la facultad legislativa de este nuevo órgano se atribuyen además de las materias en que ya podía legislar su antecesora, la civil, penal, electoral, seguridad privada, registro público de la propiedad y de comercio y la de responsabilidades de los servidores públicos de los órganos encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, en la Ley Orgánica respectiva. En cuanto a la materia civil y penal, la norma que establece la facultad de la Asamblea para legislar en la materia, entró en vigor el 1° de enero de 1999.

Igualmente, resulta importante la facultad de este órgano de recibir los informes del Procurador General de Justicia, del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y del Contralor General de la Administración Pública del Distrito Federal, así como la designación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con el carácter de sustituto, en caso de falta absoluta del electo, por renuncia u otra causa. Asimismo, destaca la disposición que le otorga la facultad de expedir las normas que regirán las elecciones locales en el Distrito Federal, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales. La norma que determina esta facultad y que se señala en el inciso f) de la fracción V del apartado C del artículo 122 Constitucional, entrará en vigor el 1° de enero de 1998. Aclarando que en las elecciones de Jefe de Gobierno y

TESTE CON
FALLA DE ORIGEN

diputados a la Asamblea Legislativa de 1997, se aplicó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por otra parte, y con motivo de las reformas y adiciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Diario Oficial de la Federación de 4 de diciembre de 1997), se contempla en su artículo. 3° a la Asamblea Legislativa como autoridad competente para aplicar tal ordenamiento. En este ordenamiento, en su artículo 51, le son atribuidas facultades para establecer los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la misma, por lo que hace a sus servidores públicos.

Por lo que se refiere a la transmisión de los bienes de dominio privado, se prevé que será a título gratuito u oneroso, en los términos que establezca la ley que expida la Asamblea Legislativa. La explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal serán regulados también por los ordenamientos que expida este mismo órgano legislativo.

La relación de este órgano legislativo con la administración pública local, se concreta en la previsión de principios que habrán de regular a esta última, y que deben ser contemplados en las leyes que expida, tales como la regulación de un servicio público de carrera, la administración eficiente, eficaz y honrada de los recursos económicos y la observancia de principios como la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público

4.3.2.2. De los Diputados Locales.

Los requisitos para ser diputado a la Asamblea Legislativa se señalan en el artículo 37 del Estatuto de Gobierno, siendo básicamente los mismos que para el caso de Jefe de Gobierno, con excepción de la edad y la residencia; ya que para ser diputado se requiere tener 21 años cumplidos el día de la elección y ser

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

originario del Distrito Federal o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección, mientras que para el caso de Jefe de Gobierno se debe tener cuando menos 30 años, y tener una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección, si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad. Asimismo, los Diputados Locales disfrutan de las mismas garantías parlamentarias que la Constitución ofrece a los legisladores federales, es decir del fuero constitucional que corresponde a dicho cargo (artículo 41 del Estatuto de Gobierno). siendo sujetos de la aplicación de la Ley Federal que determina las responsabilidades de los servidores públicos y en su caso de juicio político.

Conforme al artículo 46 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa corresponde únicamente a los Diputados de la misma Asamblea y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, resaltando que el Presidente de la República ya no tiene esta facultad. Asimismo, y en virtud de las reformas al Estatuto de Gobierno, de diciembre de 1997, se creó la figura de la "Iniciativa Popular", mediante la cual los ciudadanos podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia de la misma.

4.3.2.3. De la elección de 1997 y sus resultados.

La reforma constitucional de 1996 precisa con el carácter de autoridad local a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual se integraría con 40 diputados electos según los principios de mayoría relativa mediante el sistema de Distritos electorales uninominales y con 26 de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno. En estas elecciones sólo participaron los partidos políticos con registro nacional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Previamente a las elecciones de 1997, se llevó a cabo una redistribución electoral en el ámbito nacional por parte del Instituto Federal Electoral, la cual impactó en el Distrito Federal, ya que sus Distritos electorales federales se redujeron a 30; sin embargo, a nivel local se crearon 40 Distritos electorales para elegir a los Diputados a la Asamblea Legislativa.

En razón de la falta de correspondencia numérica y geográfica entre los 30 Distritos electorales federales uninominales, para la elección de diputados de mayoría relativa al Congreso de la Unión, y los 40 Distritos electorales, en que también se dividió el Distrito Federal para la elección del mismo número de diputados por el principio de mayoría relativa, coexistieron con responsabilidades compartidas, órganos desconcentrados a nivel local y órganos distritales a nivel federal del Instituto Federal Electoral. Para la organización de los mismos se establecieron, con carácter temporal 40 Consejos Distritales Locales, integrados por seis consejeros electorales, un representante de cada partido con voz, pero sin voto, un coordinador ejecutivo y un coordinador secretario. Estos Consejos registraron a los candidatos a diputados locales, hicieron el cómputo respectivo y la declaración de validez de las elecciones de diputados locales y tramitaron los medios de impugnación. Los órganos del Instituto Federal Electoral que funcionaron en los 30 Distritos electorales federales, cumplieron tareas de carácter logístico y técnico, relativas a la ubicación de casillas, la capacitación y la designación de funcionarios de casilla.

Como resultado de las elecciones del 6 de julio de 1997, la composición de este órgano legislativo dio un giro notable, que podemos calificar como histórico, ya que por primera vez obtuvo la mayoría absoluta un partido de oposición. Se tiene que por elección directa, el PRD ganó en 38 Distritos y el PAN en dos. Si bien el PRD consiguió la mayoría absoluta, el sistema de representación proporcional hizo posible un ajuste de representación, lo que permitió al PRI tener 11 diputados, al PAN nueve, más dos de mayoría que dan un total de 11 diputados, cuatro el PVEM, uno el PT y uno el PC. Sin embargo, debido a que dos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

diputados (uno del PVEM y otro del PC) se integraron a la fracción del PT, las fracciones del PVEM y del PT quedaron integradas con tres diputados cada una.

4.3.2.4. Primeros resultados.

Designación y ratificación de funcionarios públicos.

Durante el primer periodo ordinario de sesiones de la Asamblea Legislativa se ratificaron los nombramientos de delegados, realizados por el Jefe de Gobierno y se designó a un Consejero de la Judicatura del Distrito Federal. La designación de un segundo Consejero de la Judicatura del Distrito Federal se llevó a cabo en el segundo periodo ordinario de sesiones.

Sobre los candidatos a encabezar las delegaciones, la Comisión de Administración Pública Local citó a los 16 postulantes para que comparecieran, más otros cinco que formaron parte de la nueva propuesta del Jefe de Gobierno en virtud de que los primeros, correspondientes a las delegaciones de Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, y Xochimilco, no fueron ratificados por el pleno de la ALDF.

Iniciativas aprobadas durante el primer periodo ordinario de sesiones (septiembre- diciembre de 1997)

1. Reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para crear un Comité de Asuntos Internacionales para el Distrito Federal.
2. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, para crear la Secretaría de Turismo del Distrito Federal.
3. Proyecto de iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Públicos, de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Aprobado el dictamen de la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias, por unanimidad de 58 votos a favor, en la sesión del 13 de noviembre de 1997, y enviado al Congreso de la Unión a través de la Cámara de Diputados, aprobándose el 4 de diciembre del mismo año.

4. Decreto que reforma el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, adicionando la fracción décima octava bis, a fin de instituir el reconocimiento "Ciudad de México, a las ciencias y a las artes".
5. Reformas y adiciones al Código Financiero del Distrito Federal (emanada del Ejecutivo Local).
6. Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998 (emanada del Ejecutivo Local).
7. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998 (emanada del Ejecutivo Local).

Iniciativa aprobada en el primer periodo extraordinario de sesiones.

Durante este periodo se aprobó el proyecto de Decreto de Reformas a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, presentado el 4 de febrero de 1998. Por virtud de este decreto se reformó el artículo 147 de dicha Ley, estableciendo como nueva fecha para la elección vecinal el mes de noviembre de 1998.

Creación de nuevas Comisiones de Trabajo y Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas.

Por virtud de las reformas al artículo 49, fracción I, de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal,¹⁹⁷ se crearon seis nuevas

¹⁹⁷ Aprobada el 17 de noviembre de 1997.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Comisiones de Trabajo: de la Juventud, de Equidad y Género, de Estudios Legislativos, de los Derechos de los Discapacitados, de Desarrollo Social, de Fomento Cultural y de Protección al Empleo y Previsión Social. En suma, son 32 las Comisiones que integran la I Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Ante la necesidad de cumplir con las múltiples demandas de la ciudadanía capitalina, la Asamblea Legislativa, por conducto de cada uno de sus Diputados instaló 66 Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas en la Ciudad de México. Cada uno de los 40 Distritos locales cuenta por lo menos con un módulo, que es atendido directamente por el Diputado responsable, auxiliado de personal capacitado. Cabe mencionar que en la Legislatura anterior existían ocho módulos que dependían de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pero esta Legislatura formuló dos opciones: una, la creación de 16 módulos por delegación, y la otra, habilitar una instancia de atención a los problemas de los electores por cada Diputado, dándole curso a la segunda opción. Consideramos que con la creación de estos módulos, se dará un mayor vínculo entre el Diputado y los ciudadanos que lo eligieron, en la búsqueda de soluciones a múltiples problemas.

4.4. Poder Judicial del Distrito Federal.

4.4.1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No obstante, que el artículo 122 constitucional no señala las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativas al Distrito Federal, sí precisa que su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo; Legislativo y Judicial de carácter local.

El artículo 28 del Estatuto de Gobierno faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para hacer del conocimiento de la Cámara de Senadores o, en su caso de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presunta

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

existencia de causas graves que afecten sus relaciones con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o el orden público en el mismo, para efectos de la remoción de dicho funcionario.

Por otra parte, el artículo 29 del Estatuto de Gobierno faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en que sea parte el Distrito Federal o uno de sus órganos, en los términos de la ley respectiva.

Asimismo, el artículo 31 de este mismo ordenamiento señala que: para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el procedimiento a que se refiere el artículo 29, será necesario que:

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

La fracción II, del mencionado artículo 105 constitucional, faculta también a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Suprema.

La acción de inconstitucionalidad podrá ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes (Legislativa) del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea de representantes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.4.2. Del Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura.

4.4.2.1. Tribunal Superior de Justicia.

El artículo 122 de la Ley Fundamental contiene las bases esenciales de organización del Poder Judicial en el Distrito Federal, otorgándole el carácter de autoridad local al Tribunal Superior de Justicia, señalando que este órgano y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

En términos del propio artículo, es el Jefe de Gobierno quien nombra a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con la aprobación de la Asamblea Legislativa; este requisito de aprobación por parte de la Asamblea Legislativa es sumamente importante y de hecho indispensable. Al respecto el Estatuto de Gobierno en el artículo 78 dispone que "La Asamblea Legislativa resolverá, en un plazo de quince días, por el voto de la mayoría de sus miembros presentes, respecto de los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haya realizado el Jefe de Gobierno. Si nada se resolviese dentro de ese plazo, se tendrán por aprobados los nombramientos y él o los designados entrarán a desempeñar sus funciones". Si la Asamblea Legislativa no aprueba el nombramiento, el Jefe de Gobierno presentará una nueva propuesta. En la designación de los magistrados, el Jefe de Gobierno deberá escuchar la opinión previa del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

Para ser magistrado se deberán reunir los mismos requisitos que la Constitución exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. Durarán seis años en el ejercicio de su cargo, podrán ser ratificados, y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de la materia. En la ratificación intervendrán las mismas autoridades y se seguirán las mismas formalidades que para su designación.

4.4.2.2. El Consejo de la Judicatura.

La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, por disposición Constitucional está a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo presidirá. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrados, y los tres últimos, además, deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo. Ejercerán su función con independencia e imparcialidad y durante su encargo sólo podrán ser removidos en términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, serán aplicables a los miembros del Consejo, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de nuestra Carta Magna.

El Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley. Asimismo y actuando en pleno, opinará sobre la designación y ratificación de magistrados; resolverá sobre la adscripción y remoción de magistrados; designará, adscribirá y removerá a los jueces de primera instancia, a los jueces de paz y a los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que con cualquier otra denominación se creen en el Distrito Federal, todo ello en los términos que la ley prevea en materia de carrera judicial.

Es importante señalar que en el Estatuto de Gobierno se establecen los principios que habrán de regir dicha carrera judicial, para cuyo ingreso y promoción a la misma, se instituye el concurso interno de oposición y el de oposición libre. Igualmente, se dispone en este nivel normativo la creación de un órgano auxiliar en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los servidores públicos de dicha institución, con el fin de fortalecer los conocimientos y habilidades necesarios para el adecuado desempeño de la función judicial.

El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia de la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para incluirlo en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la probación de la Asamblea Legislativa.

4.4.3. Otros Órganos de Administración y Procuración de Justicia del Distrito Federal.

Existen otros órganos encargados de la administración y procuración de justicia en el ámbito local, pero que no forman parte del Poder Judicial del Distrito Federal, ya que —reiteramos— constitucionalmente la autoridad local en esta materia es el Tribunal Superior de Justicia. Sin embargo, consideramos importante para este estudio hacer referencia de los mismos. Estos órganos son:

- a) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública local del Distrito Federal (artículo 122 Constitucional, inciso C, Base Quinta).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

b) La Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, a cuyo cargo ésta la implantación de la justicia laboral en el ámbito, de acuerdo con lo que establece la Ley Federal del Trabajo. Destacando que a partir de las reformas al estatuto de Gobierno de diciembre de 1997, al Jefe de Gobierno se le otorga la facultad de proponer al Presidente de la república el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de dicho órgano (artículo 14 y 67 fracción IX del Estatuto de Gobierno).

c) Finalmente, al Ministerio Público en el Distrito Federal, que es presidido por un Procurador General de Justicia, incumbe la persecución de los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, la representación de los intereses de la sociedad, promover una pronta, completa y debida impartición de justicia y ejercer las atribuciones que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el sistema nacional de seguridad pública. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se ubica en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público y a su titular le confiere la Ley Suprema, el Estatuto de gobierno y las demás disposiciones legales disponibles. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal dispondrán lo necesario, en el ámbito de su competencia, para que la institución a su cargo adopte las políticas generales de seguridad pública que establece el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (artículo 122 Constitucional, inciso D).

4.5. De los Órganos Político-Administrativos de las Demarcaciones Territoriales.

4.5.1. Elección de los Titulares.

La reforma política del Distrito Federal previó otros cambios importantes, que consistieron en que los ciudadanos de la capital de la República pudiesen

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

elegir en el año 2000 a los titulares de los órganos político-administrativos de cada demarcación territorial, conocidos hoy como delegados del Gobierno del Distrito Federal, mediante sufragio universal, libre, directo y secreto.

En el año de 1997 y sobre la base de la necesidad de expedir las normas secundarias pertinentes, la elección fue indirecta conforme al artículo decimocuarto transitorio del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997.

El artículo 122 constitucional, inciso C, base tercera, fracción II, además de establecer que los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones en que se divida el Distrito Federal fuesen electos, planteó que en Estatuto de Gobierno se deberían fijar la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sin que haya orientación al respecto.

Esta disposición no sólo fijó temas que al menos se deben revisar en el Estatuto de Gobierno —que por cierto, en su última reforma no dispuso nada al respecto— sino que además, abre la posibilidad de proponer mecanismos de participación democrática de los capitalinos en el gobierno de la ciudad. De manera especial esto se puede lograr al desarrollar lo referente a la competencia de los órganos político-administrativos y en su integración.

4.5.2. Competencia.

Del artículo 122 constitucional se desprende que la administración pública capitalina estará integrada por órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, además de los órganos político-administrativos de las demarcaciones. Esto representa un cambio con respecto al marco normativo en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

vigor, pues el actual Estatuto de Gobierno en su artículo 104 califica a las delegaciones como órganos administrativos desconcentrados, con autonomía funcional en acciones de gobierno. Asimismo, el artículo cuarto transitorio del decreto de reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de diciembre de 1997, dispone: "De conformidad con el Capítulo II, Título Quinto del presente Estatuto, durante el periodo 1997-2000, los órganos político-administrativos a que se refiere el artículo Décimo Transitorio del Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, serán órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal y seguirán denominándose delegaciones del Distrito Federal".

El mismo Estatuto de Gobierno, da en el artículo 117 las siguientes atribuciones a las delegaciones:

Facultades en materia de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, económicas, deportivas y demás que señale la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así como aquellas que mediante acuerdo del Jefe de Gobierno se les deleguen, para el cumplimiento de sus funciones. La asignación de atribuciones atenderá a las siguientes bases:

- I. Dirección de las actividades de la administración pública en la Delegación;
- II. Prestación de servicios públicos y realización de Obras, considerando las particularidades de la Delegación y la atención a los lineamientos de integración de la Ciudad;
- III. Participación en los sistemas de coordinación de prestación de servicios o realización de obras con otras delegaciones, cuando los mismos rebasen la jurisdicción correspondiente, de acuerdo con las normas dictadas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para esos efectos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- IV. Emitir opinión en los términos que determinen las leyes, en la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación;
- V. Otorgamiento y revocación de licencias, permisos y autorizaciones, de acuerdo con lo establecido en las leyes y reglamentos;
- VI. Imposición de sanciones administrativas por las infracciones a las leyes y reglamentos, de conformidad con la distribución de atribuciones;
- VII. Formulación de los anteproyectos de programas operativos y de presupuesto de la Delegación, sujetándose a estimaciones de ingresos que establezca el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- VIII. Las relativas a la protección civil, en los términos de las leyes;
- IX. Realización, en términos generales, de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o al público y obras, de ejercicio o incidencia intradelegacional.

En conjunto estas atribuciones responden a lo que el mismo Estatuto de Gobierno reserva para las delegaciones, al considerarlas como órganos administrativos desconcentrados están lejos de ser lo que requieren los órganos político-administrativos que por mandato constitucional deben erigirse en el futuro.

Nuestra Constitución no utiliza el término de órgano político-administrativo para calificar alguna otra instancia de gobierno en el país, lo que sí hace es dar a los Ayuntamientos el carácter de órganos encargados de administrar los municipios, y al Municipio Libre como la base de la división territorial, política y administrativa de los estados en el artículo 115. A mayor abundamiento el maestro Miguel Acosta Romero, en su libro Teoría General del Derecho Administrativo, señala que: "Los municipios son estructuras evidentemente político-administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en las que los administrados, pueden intervenir en la elección o designación de los órganos de gobierno local, a través del ejercicio del voto popular, característica que, en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

nuestra opinión, distingue definitivamente a las estructuras descentralizadas políticas".¹⁹⁸ Los anteriores planteamientos, junto con la posibilidad de abrir paso a la creación de cuasicabildos en la Ciudad de México, nos debe llevar a generar una propuesta en la que las atribuciones de los órganos político-administrativos de las delegaciones se acerque a lo que el referido artículo 115 constitucional establece como funciones de los ayuntamientos, desarrollando en lo que cabe lo que hoy otorga el Estatuto de Gobierno a las delegaciones, descentralizando y desconcentrando funciones que corresponden a la administración central de la ciudad.

El artículo 115 Constitucional da a los municipios las siguientes funciones:

- I. Estar investidos de personalidad jurídica y manejar su patrimonio; además de expedir bandos de policía y buen gobierno y otros instrumentos normativos de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;
- II. Tener a su cargo los servicios públicos de:
 - a) Agua potable y alcantarillado.
 - b) Alumbrado público.
 - c) Limpia.
 - d) Mercados y central de abasto.
 - e) Panteones.
 - f) Rastro.
 - g) Calles, parques y jardines.
 - h) Seguridad Pública y tránsito.
 - i) Las demás que acuerden las legislaturas locales.
- IV. Administrar libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
 - a) Contribuciones que acuerden los estados.

¹⁹⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo"; Porrúa, México, 1995, pp. 698.

- b) Participaciones federales.
 - c) Ingresos derivados de servicios públicos que presten.
- VI. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- VII. Planeación conjunta con municipios vecinos de otras entidades.
- VIII. Habrá representación proporcional en los ayuntamientos.

Cabe señalar que estas atribuciones se ejercerán de acuerdo a lo que dispongan las leyes estatales y en su caso federales que correspondan.

Tomando todos estos puntos como antecedentes, consideramos que los órganos político-administrativos de las demarcaciones deben de mantener las facultades que en materia de gobierno, administración, asuntos jurídicos y demás mencionados se establecen en el artículo 117 del Estatuto de Gobierno. Estableciendo los siguientes elementos mínimos derivados del mencionado artículo 115 constitucional y el Estatuto de Gobierno.

4.5.2.1. Personalidad jurídica y facultad de expedir bandos.

Desde el momento en que estos órganos serán precedidos de procesos electivos para su integración, éstos deberán contar con mayores atribuciones de las que tienen las delegaciones: Además, la legislación que expida la Asamblea Legislativa en materia de explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal, podrá contener disposiciones que otorguen a estos órganos, el manejo de la parte de este patrimonio que se requiera para el desarrollo de sus actividades.

Con respecto a la facultad de expedir bandos de policía y buen gobierno y otros instrumentos normativos, consideramos que en el caso de los servicios públicos que queden a su cargo, debería de darse la posibilidad de establecer

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ciertas normas de acuerdo a las peculiaridades de la demarcación, el servicio de que se trate y las disposiciones que al efecto emita la Asamblea Legislativa. Además podría otorgarse a los órganos algunas facultades normativas en materias muy precisas, por ejemplo horarios de establecimientos mercantiles, restricciones en venta de alcohol, etcétera.

4.5.2.2. Servicios Públicos.

Actualmente hay una serie de servicios públicos que cada vez más están a cargo de las delegaciones, manteniéndose instancias centrales de control. Consideramos que es posible establecer el que diversos servicios públicos puedan estar a cargo de los órganos de las demarcaciones. De los que el artículo 115 constitucional da a los ayuntamientos, la situación en este caso sería:

- a) Agua Potable y Alcantarillado. En el caso del agua potable, podría establecerse que la construcción y mantenimiento de la red secundaria, la instalación y control de medidores, y la atención al público (fugas, reparto en pipas, etcétera) esté a cargo de las demarcaciones, al igual que el desazolve de alcantarillado y lo referente a las redes secundarias del drenaje. Asimismo, los programas de ahorro de agua le corresponderán a las demarcaciones obviamente esta facultad estaría sujeta a las disposiciones que en su caso se establezcan con respecto a concesiones, pues por ejemplo actualmente está concesionada la lectura de medidores de agua en ciertas zonas de la ciudad.
- b) Alumbrado Público. Éste quedaría a cargo de las demarcaciones con excepción del correspondiente a vialidades primarias (periférico, viaducto, etcétera).
- c) Limpia. A cargo de las demarcaciones, incluyendo la recolección de desechos sólidos domiciliarios, no así la disposición final de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

desechos sólidos y con las mismas excepciones que en el punto anterior.

- d) Mercados y Central de Abasto. Las demarcaciones estarían a cargo de lo referente a mantenimiento de mercados, así como de su administración, más no así en lo referente a centrales de abasto. Adicionalmente, las demarcaciones se encargarían de mercados sobre ruedas, plazas comerciales y concentraciones.
- e) Panteones. A cargo de las demarcaciones.
- f) Rastro. Dado que las condiciones de la ciudad no permiten el funcionamiento de rastros este servicio no existiría, como formalmente sucede.
- g) Calles, Parques y Jardines. A cargo de las demarcaciones y en calles se incluye bacheo, señalamientos, etcétera. Excepcionando las anotadas en alumbrado, público.
- h) Seguridad Pública y Tránsito. A cargo de los órganos centrales en coordinación con las demarcaciones.
- i) Otros. Las demarcaciones tendrían también a su cargo lo siguiente:
 - Equipamiento urbano, exceptuando el de las vialidades primarias.
 - Vía pública.
 - Paraderos de transporte.
 - Mantenimiento y equipamiento de escuelas e instalaciones deportivas, recreativas y culturales. En su caso administración.
 - Etcétera.

Esta propuesta se hace considerando que la prestación de estos servicios son los que de manera más cotidiana se deben llevar a cabo, y el que les corresponda su prestación a la autoridad más próxima a los ciudadanos, representa cuando menos una posibilidad de control de la gestión pública. Además, el destino de las materias que enumeramos está íntimamente ligada a

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los programas de desarrollo urbano, que proponemos sean aprobados y administrados los mismos, por los órganos de las demarcaciones, como más adelante lo veremos, lo que complementaría la propuesta.

Finalmente, habría que considerar que algunos servicios que se han desarrollado en toda la ciudad, deberían seguirse manejando centralizadamente por el Gobierno del Distrito Federal. Entre ellos están el Sistema de Transporte Colectivo (METRO), la policía del Distrito Federal, el transporte urbano que tiene una organización transdelegacional.

4.5.2.3. Sistemas de Coordinación.

En materia de coordinación con otras demarcaciones y la administración central, sería de importancia lo relativo a:

- Seguridad Pública.
- Procuración de Justicia.
- Protección civil.
- Infraestructura hidráulica primaria.
- Etcétera.

Particular importancia tiene la procuración de justicia, por lo que consideramos que la organización de la Procuraduría se debe hacer tomando en cuenta la división territorial de la ciudad, estableciendo mecanismos de trabajo conjunto entre la Procuraduría y las demarcaciones, especialmente en acciones de prevención y seguimiento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.5.2.4. Opinión en concesiones de servicios públicos.

Esta facultad debiera de ampliarse a efecto de que las delegaciones no solamente opinen sobre las concesiones que se otorguen en su demarcación, sino también ejerzan medidas de control sobre la calidad del servicio correspondiente, descentralizando las facultades de la Secretaría de Transportes y Vialidad, dejando a ésta el aspecto normativo.

4.5.2.5. Licencias, permisos y autorizaciones.

Se debe mantener esta facultad, exclusiva de los órganos de las demarcaciones buscando sistemas más ágiles que permitan la mejora constante de los servicios.

4.5.2.6. Anteproyectos de programas operativos y presupuesto delegacional.

Consideramos que los órganos de las demarcaciones no sólo deben presentar los anteproyectos de los programas operativos, sino que deben estar facultados para aprobarlos, mientras que en el caso del presupuesto se mantendría la facultad en los términos actuales, partiendo de que es la Asamblea Legislativa el órgano encargado de aprobar éste, además de que la iniciativa correspondiente solamente la puede presentar el Jefe de Gobierno en los términos de la reforma. Obviamente los programas operativos deberán sujetarse a las asignaciones presupuestales que apruebe la Asamblea Legislativa.

4.5.2.7. Uso del suelo.

Los órganos político-administrativos de las demarcaciones sugiero deberán tener la posibilidad de presentar el proyecto de tipos de uso de suelo del área

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

correspondiente de cada una de las delegaciones políticas, integrando con ello el Plan de Desarrollo de su territorio y una vez aprobado, administrar y autorizar lo que en este Plan se apruebe sometiendo a la Asamblea Legislativa de acuerdo con las circunstancias de lugar y tiempo las modificaciones a que esto de lugar.

4.5.2.8. Administrar la Hacienda.

El sentido de la reforma impide que las demarcaciones tengan recursos para administrar directamente, aunque si pueden establecerse en el decreto correspondiente al presupuesto de la entidad, criterios y normas que puedan utilizar los órganos de las demarcaciones para que en un momento determinado y ante situaciones no previstas, puedan modificar el destino de recursos asignados a éstas por la Asamblea Legislativa.

4.5.3. Integración.

El artículo 122 constitucional, solamente establece que los titulares de estos órganos serán electos y que el Estatuto de Gobierno establecerá las bases para su integración, sin abundar más. Junto con este precepto hay que recordar lo que establece el artículo 115 fracción VIII, en el sentido de que los ayuntamientos se integrarán con representación proporcional. Consideramos que los órganos de las demarcaciones deben ser cuerpos colegiados de gobierno, con capacidad de decisión y supervisión de los actos y obras de gobierno (Cabildo). Su integración se debe hacer por elección no sólo del titular, sino de todo el órgano, por el principio de representación proporcional, teniendo sus integrantes el carácter de servidores públicos. Estos órganos colegiados por su naturaleza ejecutiva, no podrán integrarse por un número muy amplio. Con la anterior propuesta se podría cubrir el vacío que dejaron los Consejos Ciudadanos delegacionales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Actualmente el Estatuto de Gobierno en el artículo 105 establece como requisitos para ser delegado los siguientes:

- I. Ser ciudadano del Distrito Federal, en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.
- II. Tener por lo menos veinticinco años cumplidos al momento de tomar posesión.
- III. Ser originario del Distrito Federal, o vecino de él con residencia efectiva no menor de dos años al día del nombramiento.
- IV. No haber sido condenado en sentencia ejecutoriada por delito intencional cualquiera que haya sido la pena.

Aplicado lo anterior para el caso de los titulares de los órganos de las demarcaciones, consideramos que por lo que se refiere al tiempo de residencia, la misma, debe ser en la demarcación correspondiente, de esta manera se daría un mayor vínculo entre quien es postulado y la demarcación a la que va a gobernar. En el caso de los restantes integrantes del órgano, podría ser menor residencia y edad que el titular, con excepción del que pueda sustituir ausencias, quien deberá cumplir los mismos requisitos que el titular.

Asimismo y en congruencia con lo establecido para el Jefe de Gobierno, consideramos conveniente establecer como requisito para ser titular del órgano, no haber sido delegado con anterioridad. Además, hay que incluir el no ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, secretario del órgano de gobierno local y de la demarcación, integrante del órgano colegiado, etcétera. En alguno de los casos se establecería un periodo previo a la elección en que se debe haber separado del cargo, excepto en el órgano colegiado donde no podrá un integrante postularse para el periodo inmediato posterior. La duración del cargo se podría establecer de seis años y su elección en la misma fecha que la del Jefe de Gobierno, sin posibilidad de reelección.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por otra parte, se deben precisar mecanismos de sustitución, bien sea por licencia, ausencia o remoción, ya que la reforma establece causales para en su caso remover de su cargo al Jefe de Gobierno, sin embargo no menciona nada referente a los integrantes y titulares de los órganos de las demarcaciones.

En principio, consideramos que deben establecerse como causales de remoción, las siguientes:

- a) Mal uso de recursos.
- b) Comisión de delitos del orden común o federal.
- c) Incumplimiento de las funciones que le correspondan.

El procedimiento de remoción se llevaría a cabo por la Asamblea Legislativa.

4.5.4. Funcionamiento.

Los puntos desarrollados a lo largo de este trabajo esbozan algunas formas de funcionamiento que debe tener el órgano político-administrativo en las demarcaciones, en donde destaca:

- a) La toma de decisiones colectivas.
- b) El tener el mayor contacto posible con la ciudadanía, incluyendo mecanismos de consulta.
- c) La rendición de cuentas ante la Asamblea Legislativa.
- d) Celebración de reuniones de cabildo abierto. Junto con estos puntos, habría que considerar procedimientos particulares para decidir sobre:
 - Los programas operativos.
 - Anteproyecto de presupuesto.
 - Expedición de instrumentos normativos.
 - Plan de desarrollo de la demarcación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Asimismo, consideramos conveniente rescatar algunos puntos que hoy existen en el Estatuto de Gobierno y que existieron en la Ley de Participación Ciudadana, como las audiencias públicas y los recorridos por la demarcación por parte del titular del órgano político-administrativo.

4.5.5. Relación con el Jefe de Gobierno.

Desde el momento en que el titular del órgano político-administrativo será electo y no designado por el Jefe de Gobierno, hay un cambio radical en la relación entre uno y otro, pues ya no se trata de servidores públicos en quienes se delega una función, sino de funcionarios con una mayor responsabilidad ante la población.

Esto no debe generar competencia entre ambos funcionarios, mucho menos cuando esto puede ser usado como argumento para manejar el que haya obstáculos al libre funcionamiento de los poderes federales y por tanto dar pie a las posibles sanciones que establece la Constitución.

Por lo tanto, hay que partir de estas consideraciones y establecer mecanismos de coordinación, por ejemplo para:

- a. El desarrollo de programas de gobierno que correspondan a la administración central.
- b. Las líneas de los programas que correspondan a las demarcaciones para homogeneizar estos en toda la ciudad.
- c. La elaboración de los proyectos de presupuesto.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.6. Propuesta para la Reforma Política de la Ciudad de México.

4.6.1. Propuesta para la Reforma Política de la Ciudad de México¹⁹⁹.

Antecedentes.

1. A partir del mes de noviembre de 2000, en la Asamblea Legislativa se vienen teniendo, con representantes de los otros partidos y del Gobierno del D.F., reuniones de análisis sobre la conveniencia y viabilidad de una reforma política integral de la propia entidad.

2. Como resultado de esas reuniones, se convino en que los distintos partidos presentaran formalmente propuestas concretas lo más integradas posible, a efecto de iniciar su análisis, discusión y eventual negociación.

3. De esas propuestas, y su correspondiente análisis, surgiría un Acuerdo Sobre la Reforma Política del D.F., el cual será signado por los Representantes de cada uno de los Partidos Políticos, a efecto de ratificarlo.

Conceptos Generales.

La propuesta que se presenta, descansa en 8 premisas básicas:

- El Distrito Federal gozará de autonomía en su régimen interno.
- Mantener a la Ciudad de México, Distrito Federal, como el asiento de los Poderes Federales.

¹⁹⁹ Propuesta para la Reforma Política de la Ciudad de México del Partido Revolucionario Institucional, de fecha 29 de octubre del 2001.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Preservar el principio de unidad de la ciudad como tal.
- Facilitar su funcionalidad operativa, administrativa y política.
- Asegurar una mejor respuesta gubernamental y mayor bienestar para la sociedad.
- Fortalecer democráticamente los órganos de gobierno.
- Establecer contrapesos democráticos a la autoridad del ejecutivo local.
- Ampliar la participación ciudadana

4.6.1.1. Normas Fundamentales de la Entidad y Relación con los Poderes Federales.

PROPUESTA

Normas y Relaciones/1

Naturaleza de la Entidad

- Continuará siendo el **Distrito Federal** y capital de la República, sede de los Poderes de la Unión.
- Contará con **tres normas fundamentales**:

- ✓ Constitución de la República.



Elementos esenciales de la Organización Política de la Ciudad.

- ✓ Estatuto Constitucional del D.F. expedido por la Asamblea



Norma fundamental respecto a los derechos y obligaciones de carácter público de los ciudadanos y habitantes y a la organización del funcionamiento del gobierno del D.F.

- ✓ Ley (es) Expedida (s) por el Congreso



Desarrolla normas generales de organización de la ciudad y de relaciones con los Poderes de la Unión.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PROPUESTA**Normas y Relaciones/2**

Legislar



- La Asamblea legislativa del D.F., legislará sobre todo lo relativo al D.F., con excepción de lo expresamente conferido al Congreso de la Unión.
- El Congreso de la Unión se reservará las atribuciones que aseguren su funcionamiento eficaz y seguro en su sede que seguirá siendo el Distrito Federal, esto bajo los principios de prevaencia y suspensión, en caso de controversia constitucional

Seguridad Pública



- ✓ Mando del Presidente sobre la fuerza pública.
- ✓ Legislar sobre las funciones esenciales a dicho mando.

Remoción del Jefe de Gobierno



- ✓ El Congreso de la Unión determinará los casos y procedimientos para su remoción.
- ✓ El Senado de la República lo podrá remover con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Contribuciones		Los bienes del dominio público de la Federación estarán exentos del pago de contribuciones locales.
Bienes Federales		Estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales, conforme a la ley.
Normatividad de Uso de Suelo		Establecerá los supuestos de excepción (contemplados hoy en el Estatuto) sobre el acatamiento de disposiciones locales de desarrollo urbano, respecto de inmuebles del dominio público federal.
Coordinación Fiscal		Se establecerá el que el Distrito Federal queda sujeto al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, conforme a la Ley del Congreso de la Unión.

4.6.1.2. Organización de la Ciudad.

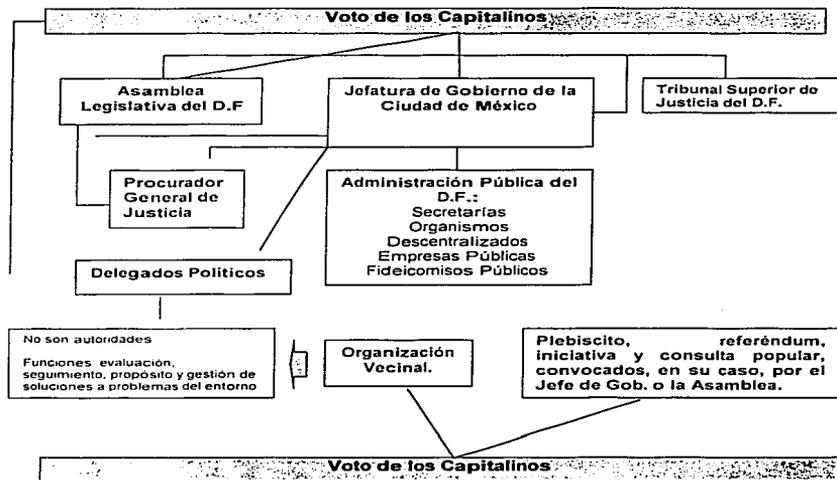
OBJETIVOS

- Fortalecer las facultades legislativas de la Asamblea.
- Democratizar las decisiones de gobierno.
- Conferir unidad institucional a las funciones de gobierno.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Impartición de justicia más expedita.
- Mayor participación ciudadana.

Organización de la Ciudad



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Propuesta**Conceptos Específicos/1****I. ÓRGANO LEGISLATIVO.**

Integración: 66 Diputados, electos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto

40 por mayoría relativa 26 por el principio de representación proporcional.	y/o	60% mayoría relativa 40% representación proporcional (1 representante de mayoría relativa por cada 200.000. más o menos 15%)
---	------------	--

Expedición del Estatuto Constitucional del Distrito Federal

Actualmente competencia del Congreso como Estatuto de Gobierno

- A partir de las Bases que establezca la Constitución
- No regulará relación alguna entre los Poderes de la Unión y órganos locales (facultad del Congreso).
- Deberá ser aprobada por las dos terceras partes del total de miembros de la Asamblea.
- Contendrá, entre otras materias:
 - o Derechos y obligaciones públicas de habitantes y ciudadanos.
 - o Particularidades de la organización, atribuciones y facultades de los órganos locales de gobierno.
 - o División de la ciudad en Delegaciones Políticas.
 - o Determinación de figuras de participación popular, como:
 - Plebiscito.
 - Referéndum.
 - Iniciativa y Consulta Popular.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Propuesta**Conceptos Específicos/2**

- **Iniciará leyes** ante el Congreso inclusive en materias distintas a las relativas al Distrito Federal.
- **Formará parte del Constituyente Permanente** (previa adición al art. 135 de la Constitución).
- **Legislará en todo lo relativo al D.F., con excepción de aquello expresamente conferido al Congreso, destacando:**
 - o Seguridad pública, conforme a las bases contenidas en la Constitución.
 - o Deuda pública.
 - o Organización y funcionamiento del Ministerio Público.
 - o Responsabilidades Administrativas de servidores públicos.
 - o Relaciones de trabajo entre el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores
 - o Expropiación.
 - o Ejercicio de profesiones.
 - o Reclusorios.
- **Determinar los bienes del dominio público y privado de la ciudad y las reglas para su aprovechamiento, uso y explotación.**
- **Ratificar la designación del Procurador de Justicia, a propuesta del Jefe de Gobierno, quien podrá removerlo libremente.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Intervenir, en los términos del Estatuto Constitucional del D.F. y de la Ley de responsabilidad local, en los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia. Se trasladará de la Constitución General al Estatuto Constitucional a todos los servidores públicos locales con excepción del Jefe de Gobierno.

Propuesta

Conceptos Específicos/3

II. ORGANISMO EJECUTIVO

Electo por votación universal, libre, directa y secreta, de conformidad con lo que establezca el Estatuto Constitucional del Distrito Federal. Debiendo cumplir para ello con los requisitos que establezca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Estatuto Constitucional.

Funciones y Atribuciones.

- Publicar y hacer cumplir las leyes federales, así como cumplir las relativas al Distrito Federal;
- Atender requerimientos de las Cámaras de Senadores y Diputados, el presidente de la Suprema Corte de Justicia y el Presidente de la República para resguardar y proteger el exterior de las instalaciones de los Poderes Federales.
- Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea.
- Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea;

TRAMITACION
FALLA DE ORIGEN

- Nombrar y remover libremente a los servidores públicos de la Administración Pública;
- Dirigir los servicios de seguridad pública; y
- Las demás que le confiera la Constitución Política y el Estatuto Constitucional.

Propuesta

Conceptos Específicos/4

Delegaciones Políticas

- El Estatuto Constitucional y la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Ciudad de México establecerá, entre otras cosas:
 - o Número y delimitación de las demarcaciones territoriales (bajo criterios sociogeográficos, atendiendo un máximo de 700,000 habitantes).
- El Jefe de Gobierno integrará un Consejo de Coordinación de Política Territorial, en los términos que establezca el Estatuto Constitucional del Distrito Federal, con funciones, entre otras:
 - o Analizar planteamientos sobre planeación de desarrollo urbano;
 - o Prestación de servicios públicos;
 - o Realización de obras;
 - o Administración y consolidación del gasto público; y
 - o En general, los planteamientos que se deriven de las materias en las que las delegaciones tengan competencia.

TEST CON
FALLA DE ORIGEN

- Las controversias que pudieran surgir entre las Delegaciones Políticas y las dependencias u órganos de la Administración Pública, serán resueltas jurisdiccionalmente por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- A cargo de cada Delegación habrá un Delegado.
 - o Serán electos por votación universal, libre, secreta y directa.
 - o Su remoción será bajo los términos que establezca el Estatuto Constitucional del D.F.

Propuesta

Conceptos Específicos/5

III. IMPARTICION DE JUSTICIA

- Se instituirá el **Tribunal Laboral** del Distrito Federal como un órgano específico para las controversias laborales entre el Gobierno del D.F. y sus trabajadores.
- Se independizará del Ejecutivo, el **Tribunal de lo Contencioso Administrativo**, que dirimirá las controversias entre particulares y autoridades de la Administración Pública del D.F., así como entre Delegaciones y dependencias de la propia administración.
- Se reformarán los **mecanismos de acceso** a los cargos de magistrados del fuero común y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.6.1.3. Sistema Electoral.

Propuesta

Conceptos Específicos/6

Sistema Electoral

Se revisará la integración, tamaño, atribuciones y requisitos de acceso del Instituto Electoral del Distrito Federal y del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Organización de Elecciones

Por el **Instituto Electoral del Distrito Federal**, a partir de los insumos que genera el IFE, tales como:

- Padrón;
- Lista nominal; y
- Credencial para votar.

Partidos Políticos

- Participación exclusiva de partidos políticos nacionales, en los procesos electorales locales.
- La cláusula de gobernabilidad se elimina.

Tribunal Electoral

- El Tribunal Electoral del Distrito Federal, será autónomo con autoridad jurisdiccional debiéndose regir por las normas de organización, funcionamiento, administración, vigilancia y disciplina que establecerá la Ley Electoral del Distrito Federal
- Estará integrado por tres magistrados, propuestos por el Tribunal Superior de Justicia, en los términos que dispondrá el Estatuto Constitucional y aprobados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.6.1.4. Participación Ciudadana.

Propuesta

Conceptos Específicos/7

Participación Ciudadana

- Revisión y replanteamiento de figuras de participación ciudadana:
 - Plebiscito
 - Referéndum
 - Otras Figuras:
 - ✓ Audiencia pública
 - ✓ Colaboración ciudadana
 - ✓ Difusión pública
 - ✓ Recorridos territoriales de autoridades
 - ✓ Consulta local.

 - Revisión y replanteamiento de figuras de Cooperación Ciudadana:
 - o Comités ciudadanos por Unidad Territorial.
 - o Juntas de Coordinación Ciudadana por Delegación
- Funciones:** Evaluación, seguimiento, proposición y gestión de solución a problemas del entorno vecinal.
- 

 > No serán autoridades y preservarán su carácter vecinal

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

4.6.1.5. **Ámbito Metropolitano.**

Es urgente encontrar mejores formas de regular y atender los problemas que se dan en las zonas metropolitanas del país, de las cuales la de mayor dimensión es la del Distrito Federal, Estado de México y zonas adyacentes. Para esto se requiere la exploración, análisis y en su caso la consideración de las opciones más viables para alcanzar consensos en este ámbito.

UNA REFORMA PARA TU CIUDAD.

Mejor Funcionamiento.
Más Gobernabilidad.
Más Seguridad y Justicia.

4.6.2. **Figuras de Participación Ciudadana.**

Como respuesta a la necesidad de reflejar normativamente el interés creciente de la ciudadanía por participar en los asuntos de la ciudad, se instituyó en el Estatuto de Gobierno el "plebiscito" y se incluyó la regulación de la "iniciativa popular" de leyes ante la Asamblea Legislativa.

La previsión del plebiscito la encontramos en el artículo 68 del ordenamiento citado, figura mediante la cual el Jefe de Gobierno podrá consultar a los ciudadanos sobre actos o decisiones que resulten trascendentales para la vida pública de la entidad, institución que corresponderá a la Asamblea Legislativa regular a mayor detalle para permitir su observancia cabal. Dado que esta nueva figura implica un proceso de naturaleza electoral, la organización se deja al órgano electoral local y la solución de las controversias que se generen con motivo de su celebración al Tribunal Electoral, instituciones cuya creación se contempla en el título sexto del Estatuto de Gobierno.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Particular relevancia tiene la regulación que se hace de la iniciativa popular en el artículo 46 fracción IV, del Estatuto de Gobierno, a través de la cual los ciudadanos del Distrito Federal podrán proponer a la Asamblea Legislativa proyectos de leyes, respecto de la competencia legislativa de la misma, la cual será conocida y dictaminada por este órgano legislativo, a efecto de que en su caso alcance el rango de ley.

4.6.2.1. Plebiscito.

El 21 de marzo de 1993 los ciudadanos del Distrito Federal realizaron un plebiscito ciudadano, impulsados en sus inicios por asambleístas de diversos partidos políticos de la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pero retomado inmediatamente por ininidad de organizaciones ciudadanas y personalidades de diversa índole.

En dicho plebiscito la mayoría de los ciudadanos participantes se pronunciaron por llevar a cabo la democratización del Distrito Federal a través de la reforma de un gobierno propio, elegido por todos nosotros, y en donde la Asamblea de Representantes tuviera facultades legislativas como en un Congreso Local.

Producto de esa movilización popular, que implicó organizar las mesas de votación, hacer difusión del evento, contar los votos ciudadanos, y muchas cosas alrededor de ello, y como consecuencia de otras movilizaciones que abarcan desde la organización ciudadana alrededor de los sismos de 1985 hasta la fecha, los ciudadanos del Distrito Federal hemos ganado muchas cosas, entre otras: poder elegir al Jefe de Gobierno y a los Jefes Delegacionales, darnos nuestras

TEJERON
FALLA DE ORIGEN

propias leyes a través de la Asamblea Legislativa y el reconocimiento de la participación ciudadana en la vida de nuestra ciudad²⁰⁰.

La democratización del Distrito Federal no se logró como lo hubiéramos querido todos los habitantes de esta gran ciudad ni de forma inmediata.

Muchas facultades que nos corresponden como entidad federativa todavía dependen de las decisiones del Congreso de la Unión o del Presidente de la República, como la definición de parte del presupuesto del D.F. a través de recursos de deudas o el nombramiento del Secretario de Seguridad Pública.

Además del rescate de derechos civiles y políticos para los habitantes de nuestra ciudad, todo el proceso de democratización tiene que ver con la calidad de vida de cada una de nuestras familias.

La resolución de muchas demandas de servicios o de obras públicas, o de problemas más agudos como la seguridad pública, dependen de que se clarifiquen responsabilidades y se den facultades a órganos de gobierno más cercanos al ciudadano, así como de que se cuente con los recursos necesarios sin necesidad de que éstos, estén atados a decisiones federales.

Por ello se ha propuesto una nueva reforma política que ha sido aprobada por consenso por la Asamblea Legislativa del D.F. y por la mayoría de la Cámara de Diputados, pero que requiere la aprobación del Senado, donde hoy se encuentra detenida.

²⁰⁰ "El Plebiscito va": Foro sobre la Reforma Política en el Distrito Federal, del 23 de abril del 2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

COMPARATIVO DE ALGUNOS ASPECTOS DE LA REFORMA POLITICA 201

ANTES DE LA REFORMA	CON LA REFORMA	AVANCE
El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es realizado por el Congreso de la Unión.	El Estatuto Constitucional será realizado por la Asamblea Legislativa del D.F.	Ahora, los ciudadanos del D.F. podremos darnos nuestra propia Ley Fundamental a través de nuestros representantes en la Asamblea Legislativa del D.F.
El Congreso de la Unión aprueba anualmente los montos de endeudamiento que revisa el GDF, así como la revisión del ejercicio de esos recursos.	La Asamblea Legislativa será la facultada para aprobar dichos montos de endeudamiento, así como de la revisión de su ejercicio.	Con esto se lograría que la ALDF apruebe los proyectos de obra pública y desarrollo social, de acuerdo a las prioridades de la ciudadanía, y no se detengan en el Congreso de la Unión, como ocurría en el pasado.
El régimen de responsabilidades de los servidores públicos del D.F. es materia federal.	Se realizará una Ley de Responsabilidades de los Servidores públicos a nivel local por la ALDF	Se mejoraría la gestión pública, ya que los ciudadanos podrían intervenir ante sus representantes para establecer en la ley respectiva las responsabilidades de los servidores públicos del GDF, conforme a las características de esta entidad federativa.
El Presidente de la República nombra al responsable de Seguridad Pública, con propuesta del Jefe de Gobierno.	El responsable de Seguridad Pública es nombrado por el Jefe de Gobierno, con la aprobación del Presidente.	Se clarifica la responsabilidad del Jefe de Gobierno frente a los ciudadanos, en materia de seguridad pública.
La ALDF no forma parte del Constituyente Permanente y sólo puede proponer modificaciones constitucionales sobre el D.F.	La Asamblea puede proponer modificaciones constitucionales en cualquier materia y se integra al Constituyente Permanente	Se equipará la ALDF a un CONGRESO Local, facilitando la incidencia de la ciudadanía en procesos legislativos constitucionales.
Las Delegaciones mantienen un régimen jurídico <i>sui generis</i> como órganos desconcentrados, político-administrativos, y forman parte de la administración centralizada.	Se adiciona el concepto de "Delegacional" a la administración pública del D.F., dividiéndose en centralizada, desconcentrada, paraestatal y Delegacional.	Se avanza en el reconocimiento de ciertas facultades autónomas que corresponden a las Delegaciones, lo que permitirá una mejor atención a los problemas de la ciudadanía.
Los Jefes Delegacionales son subordinados jurídicamente al Jefe de Gobierno sin estructuras de coordinación.	Se crea el Consejo de Delegados Políticos, presidido por el Jefe de Gobierno.	Se avanza hacia una forma colegiada de gobierno, lo que permitirá una atención más coordinada sobre las demandas ciudadanas.
El Procurador de Justicia del D.F. es nombrado y removido por el Jefe de Gobierno con la aprobación del Presidente.	El Procurador de Justicia será nombrado por el Jefe de Gobierno y ratificado por ALDF.	Se fortalece la autonomía del GDF en materia de procuración de justicia y la facultad de la ALDF al respecto.

201 "El Pibiscito va", Foro sobre la Reforma Política en el Distrito Federal, Noveno Aniversario del Impulso a la Lucha por la Reforma Política en el D.F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La historia de la representación política y de la participación ciudadana en la capital de la República quedó marcada por los efectos de los procesos de centralización política llevados a cabo por el porfirismo y luego por el régimen posrevolucionario en la tarea de construir una nación. A diferencia de otras entidades en el país, la vida política local en la Ciudad de México comenzó a cobrar vigor a partir de los sismos de 1985. Desde entonces la pluralidad política se ha extendido de forma importante. Este fenómeno se ha plasmado en la intensa competencia electoral entre los partidos.

En 1824 se decreta la creación del Distrito Federal como lugar de residencia de los poderes federales. A pesar de ello, las poblaciones que se situaban dentro de la demarcación de este territorio siguieron siendo responsabilidad de los ayuntamientos que eran electos por los ciudadanos. Excluyendo las etapas de los regimenes centralista de 1836 y 1843 y de la intervención francesa, esta situación prevaleció hasta 1899, cuando el gobierno porfirista aceleró el proceso de centralización política. En lo que toca a la Ciudad de México, los ayuntamientos se redujeron a meros órganos consultivos que ejercían funciones de policía y buen gobierno, perdiendo su personalidad jurídica. La responsabilidad del gobierno de la ciudad quedaba así completamente en manos del Ejecutivo Federal.

La Constitución Federal de 1917 restablece en la entidad el gobierno municipal con ayuntamientos de elección popular bajo la regencia de un gobernador designado. Sin embargo, en 1928 este régimen fue sustituido por la organización correspondiente al Departamento del Distrito Federal que nuevamente eliminaba la estructura municipal y ponía a la entidad en manos del Presidente de la República, que ejercía el control a través del Jefe de DDF y los correspondientes delegados que podía remover sin restricción alguna.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A la par de la reforma electoral de 1963, surgen las primeras inconformidades con respecto a la limitada representación política y participación ciudadana que caracterizaba al DF. Prueba de ella son varias iniciativas que quedaron pendientes de resolver entre 1964 y 1979. No es sino hasta después de los sismos que afectaron gravemente a los vecinos de la Ciudad de México en septiembre de 1985 y las subsecuentes movilizaciones sociales que surge la voluntad política para revisar la excepcionalidad política de la capital del país.

En diciembre de 1986, el Ejecutivo Federal manda al Congreso de la Unión una iniciativa de ley para iniciar la democratización del DF. La iniciativa se presentó como el resultado del foro público que organizó el gobierno federal sobre "Renovación política y participación ciudadana en el DF." Esta iniciativa presidencial propuso la creación de una Asamblea representativa con facultades reglamentarias. Aunque las posibilidades de decisión de este órgano eran muy limitadas representó un primer avance.

El segundo paso importante se dio con la reforma electoral de 1996. Por este medio se aprobaron:

- a) La elección de Jefe de Gobierno en 1997, la elección indirecta de delegados para ese mismo año y la elección directa de éstos en el 2000;
- b) La restitución de facultades de gobierno y legislativas a las autoridades electas y;
- c) La delegación del nombramiento del procurador capitalino y del jefe de policía al Jefe de Gobierno.

Después de esta reforma el proceso de cambio no se ha detenido. Actualmente el D.F. cuenta con una Ley electoral, instituciones electorales locales e inclusive con una Ley de Participación Ciudadana que incluye figuras novedosas como *el plebiscito*, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta vecinal, una unidad de quejas y denuncias y la audiencia pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En lo que se refiere a la evolución electoral de esta entidad, la debilidad del PRI en el D.F se hace patente desde 1988, como se puede observar en el cuadro que presenta los resultados electorales locales. El PAN tuvo un desempeño importante en esa elección alcanzando el 24.4% de la votación en la entidad y conquistando 14 distritos de mayoría relativa. Los partidos de izquierda requieren de un comentario más amplio. Si bien los partidos que conformaron el FDN para la elección presidencial (PARM, PPS, PFCRN y PMS) obtuvieron en su conjunto 39.2% de la votación emitida en el D.F., éstos solamente registraron candidaturas comunes en 10 de los 40 distritos de mayoría relativa. Sabiendo de la debilidad del PRI en la capital, los partidos de izquierda prefirieron competir individualmente por las curules de mayoría relativa que unir fuerzas. Esta fraccionalización de la izquierda le benefició al PRI, quién obtuvo la victoria en 23 distritos de mayoría. Ganó hasta con 24.6% de la votación en el distrito XL de Iztapalapa.

En 1991 el PRI recuperó un buen número de votos y el PRD capitalizó muchos de los votos de otros partidos de izquierda. Para 1994 el PRD duplicó su apoyo y en 1997 arrasó con la elección llevándose no solamente la Jefatura de Gobierno sino también 38 de los 40 distritos de mayoría. El hecho de que durante este trienio el Jefe de Gobierno haya contado con una holgada mayoría en el congreso local ha generado cambios importantes en la estructura institucional del D.F. que se han estudiado poco y de los cuáles apenas comenzamos a sentir los efectos.

El D.F. es una entidad que actualmente se caracteriza por una intensa competencia entre los tres partidos más importantes como se puede observar en la gráfica que presenta el "Sondeo de sondeos"²⁰² (ver gráfica). A partir de febrero la competencia se ha cerrado entre el PRI y el PRD.

²⁰² El Sondeo de sondeos se basa en el promedio de las encuestas independientes publicadas en diferentes diarios entre los que se encuentran Reforma, Diario Milenio y El Universal. El cálculo del promedio de encuestas marca tendencias en la intención del voto y tiene la ventaja de controlar los errores y sesgos que estas presentan por la diferencia de técnicas empleadas y fechas de levantamiento. El promedio se calculó con los resultados en términos de votos efectivos y las encuestas se agruparon en función de la fecha de su levantamiento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En esta misma gráfica se puede apreciar el lento descenso del apoyo a favor de Silva Herzog desde la burbuja de su triunfo en la primaria del PRI. No obstante el descenso del PRD desde la toma de posesión de Cárdenas (ver gráfica 1) en diciembre de 1997, es notable el constante repunte de López Obrador quizá ayudado en el último mes por el retiro de Marcelo Ebrard (PCD) a fin de fortalecer la fuerza de la Alianza por México en la capital. Por último cabe comentar la regeneración panista después del fracaso de la campaña de Castillo Peraza en 1997 que logró obtener como resultado solamente 15% de la votación. A pesar de ello, Creel no logra atraer el nuevo voto foxista a la ciudad.

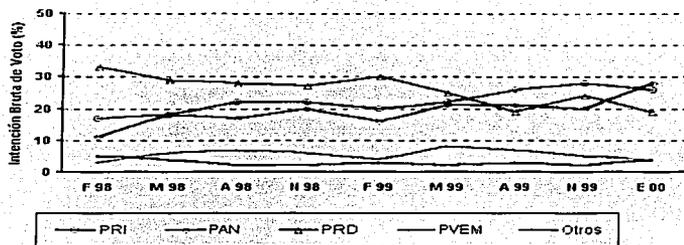
Resultados Electorales Locales 1988-1997²⁰³

Año	Participación		Asamblea				Jefe de Gobierno			
	Asam.	Jefe de Gob.	PRI	PAN	PRD	Otros	PRI	PAN	PRD	Otros
1988	4.5	-	7.6	4.4	.8*	1.2				
1991	7.3	-	5.6	9.6	2.0	2.5				
1994	4.1	-	0.55	7.0	1.1	1.3				
1997	7.1	7.0	3.6	8.5	4.8	3.2	5.6	5.5	8.1	0.5

²⁰³ Durante el proceso electoral de 1988 se registraron candidaturas comunes entre algunos de los partidos que conformaron el FON en diez de los 40 distritos electorales que conformaban el D.F. Estos votos son los que se contabilizan bajo la columna de PRD en este cuadro. Los votos emitidos por los candidatos registrados de forma particular por el PPS, PMS, PFCRN y PARM se contabilizaron bajo la columna de "otros" partidos.

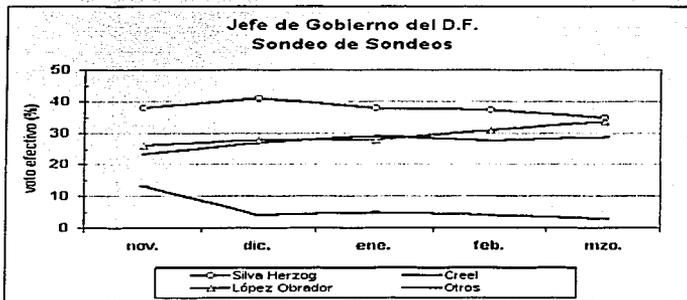
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tendencias Partidistas en el Distrito Federal (Reforma)



Información publicada en el periódico Reforma a partir de las encuestas que este mismo diario ha realizado

Jefe de Gobierno del D.F. Sondeo de Sondeos



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.6.3. Creación de los Órganos Electorales Locales.

Atendiendo al mandato constitucional previsto en el apartado C, Base Primera, Fracción V; inciso f, del artículo 122 Constitucional, en materia electoral se contiene en el título sexto del Estatuto de Gobierno, la regulación básica de los principios establecidos en la fracción IV del artículo 116 constitucional, por lo cual se crea el "Instituto Electoral del Distrito Federal", como un órgano público, autónomo, en cuya integración participarán fundamentalmente los ciudadanos, la Asamblea Legislativa y los partidos políticos nacionales. Estableciéndose, que el órgano máximo de dirección estará conformado por un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales electos por la Asamblea Legislativa y los representantes de los partidos políticos; se establecen los principios de equidad en rubros como el financiamiento público y el acceso a medios de comunicación, principios todos que regulará la Asamblea Legislativa al expedir la Ley Electoral Local.

Por lo que respecta a las controversias electorales, se crea el "Tribunal Electoral del Distrito Federal", como un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, así como su competencia mínima.

Los integrantes de dicho Tribunal deberán reunir al menos los requisitos que se exigen para ser Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y serán designados por la Asamblea Legislativa a propuesta del mencionado Tribunal Superior.

En materia de delitos electorales, se faculta a la Asamblea Legislativa para preverlos al emitir la ley penal local e igualmente se dispone la creación de una fiscalía especial que conocerá de ellos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

PRIMERA. La Constitución de 1824 creó el Distrito Federal en la Ciudad de México, estableciendo que su gobierno político y económico quedó bajo la jurisdicción exclusiva del gobierno federal, con una organización municipal. En el año de 1826, se otorgó a sus habitantes el derecho de nombrar representantes ante la Cámara de Diputados.

SEGUNDA. Aunque las Leyes Constitucionales Centralistas de 1836 suprimieron el Sistema Federal, dada su importancia, la Ciudad de México continuó siendo el asiento de los poderes de la República. En el año de 1847 se expidió el acta Constitutiva y de Reformas, que otorgó a los habitantes de la capital, el derecho de votar en las elecciones de Presidente de la República y el derecho de nombrar representantes al Senado, lo que permite observar que desde ese entonces los derechos de los habitantes del Distrito Federal se ven limitados, al no ser iguales a los de las demás entidades, reconociéndoles únicamente derechos comunes, más no locales, lo que resulta violatorio.

TERCERA. La Constitución de 1857 se creó la opción de un eventual traslado de los Poderes de la Unión a otro lugar de la República, en cuyo caso el territorio ocupado por el Distrito Federal se erigiría en el Estado del Valle de México.

CUARTA. La Revolución defendió la autonomía municipal del Distrito Federal, en razón de la evidente absorción de la autonomía del ayuntamiento de la Ciudad de México, principalmente por el Poder Ejecutivo Federal. Así, con la Constitución de 1917, el Gobierno del Distrito Federal quedó a cargo de un Gobernador que dependía directamente del Presidente de la República, quien lo nombraba libremente. Los magistrados y jueces de primera instancia eran

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

nombrados por el Congreso de la Unión y la primera autoridad local era el Presidente municipal.

QUINTA. La reforma constitucional de 1928 suprimió los Ayuntamientos en la capital del país, hecho que representó una importante y trascendental disminución de los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad de México. Asimismo, dispuso que el Congreso de la Unión, tendría facultades para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. Su gobierno quedó a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerció por conducto de un órgano denominado "Departamento del Distrito Federal", con un Jefe del Departamento nombrado libremente por el Presidente de la República. Con la desaparición de los ayuntamientos, el Jefe del Departamento del Distrito Federal se auxilió con Delegados en cada una de las demarcaciones territoriales en que se dividió el Distrito Federal, los cuales tampoco eran electos por la ciudadanía.

SEXTA. Los escasos derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, para participar de manera importante en los asuntos de la entidad, fue el motivo para que en nuestra Constitución se introdujera la "iniciativa popular" y el "referéndum", mediante Reforma Política de 1977. Con estas instituciones se intentó de alguna manera sustituir aquellos derechos, con procedimientos y estructuras de participación ciudadana. Sin embargo, esta reforma constitucional jamás operó en la práctica.

SÉPTIMA. Los diversos órganos de participación ciudadana que funcionaron a partir de la reforma Constitucional de 1928, como lo fueron: los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, resultaron instancias insuficiente para alcanzar la democracia a la que aspiraba la sociedad capitalina, ya que únicamente eran órganos de coordinación, cooperación, opinión e información, pero no de capacidad decisoria para establecer disposiciones de carácter general y obligatorio. Por ello, y con el afán de reconocerles a los ciudadanos del Distrito

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Federal algunos de los derechos de que habían carecido, en 1987 mediante una nueva reforma constitucional se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal otorgándole facultades reglamentarias pero no legislativas. En cuanto a la competencia que se le atribuyó, se siguió el modelo de los cabildos municipales. Siendo relevante la facultad que se le otorgó a este órgano, a fin de que ante su Pleno comparecieran diversos funcionarios de la administración pública local, para informar sobre sus actividades y en su caso ser cuestionados por los Representantes.

OCTAVA. La Reforma Constitucional de 1993 trajo consigo importantes avances en el gobierno del Distrito Federal, entre ellos el otorgamiento de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como de control en materia de ingresos, presupuesto y cuenta pública. Se estableció un mecanismo de elección del Jefe del Distrito Federal, sustentado en resultados electorales locales, que si bien, nunca se llevó a la práctica, políticamente significó un enorme avance en la capital del país. Asimismo, se anunciaron como órganos de gobierno locales, a la Asamblea de Representantes, al Jefe del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia y se expidió un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal por parte del Congreso de la Unión. cuyo contenido básico fue la regulación de la organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal.

Derivado de la misma reforma (1993) se crearon los Consejos de Ciudadanos como órganos de participación ciudadana y representación vecinal, en las Delegaciones del Distrito Federal. Mediante éstos normativamente se intentó que fueran en esencia, instancias ciudadanas, en realidad la presencia de los partidos políticos se hizo evidente, en mayor o menor grado en cada uno de los Consejos Delegacionales, lo que contribuyó a que su actuación estuviera acotada, casi siempre, a lineamientos de tipo partidista, amén de que sus facultades fueron muy limitadas, por lo que desde su origen estuvieron destinados a desaparecer.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

NOVENA. La Reforma Constitucional de 1996 modificó nuevamente el régimen del Distrito Federal. Se ratificó la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal, como asiento de los Poderes de la Unión y capital de la República; amplió los derechos políticos de sus ciudadanos; y asignó las competencias y atribuciones que corresponden a los poderes federales y a las autoridades locales en el Distrito Federal, a fin de convivir de manera armónica.

DÉCIMA. La elección directa del Jefe de Gobierno fue la parte central de la reforma constitucional de 1996, pues atiende una arraigada aspiración democrática de sus habitantes. Su carácter representativo y democrático trajo otras importantes implicaciones, como la separación orgánica y funcional de las estructuras federales y locales, en dos ámbitos que durante siete décadas fueron uno solo y que hicieron recaer en el Ejecutivo Federal responsabilidades ajenas a su naturaleza originaria de poder nacional. Así, en el año de 1997, los habitantes del Distrito Federal elegimos por primera vez al Jefe de Gobierno de la entidad., resultando electo el candidato perredista **Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano**. Por lo que, a partir de diciembre del mismo año, conviven en el mismo espacio capitalino los Poderes Federales y los Órganos de Gobierno Local, bajo una nueva situación política.

DÉCIMAPRIMERA. Otro de los efectos de la reforma, fue la reducción de las facultades del Presidente de la República en el Gobierno del Distrito Federal, como consecuencia, las facultades del Jefe de Gobierno fueron reformuladas, a fin de que asumiera aquellas que anteriormente ejercía el Titular del Ejecutivo Federal. Si bien, se ampliaron las facultades del Jefe de Gobierno, algunas se limitaron; pero a pesar de ello, consideramos que en esta etapa de transición democrática existen las condiciones para garantizar la gobernabilidad en la capital del país, así como para dar continuidad a diversos proyectos iniciados con anterioridad. Por otro lado, consideramos que algunas facultades del Titular del Ejecutivo Federal y del Jefe de Gobierno, deben adecuarse a la nueva realidad política de la capital; ya que por ejemplo, mencionamos que en el caso de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

nombramientos del Secretario de Seguridad Pública y del Procurador General de Justicia, el Estatuto de Gobierno prevé la participación indispensable de ambos, sin embargo, actuando con sensibilidad política, el Ex-Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, dejó en manos del Titular del Gobierno Local dichos nombramientos, hecho que de ninguna manera violentó la ley o el orden público, y si por el contrario es congruente con la nueva situación política de la Ciudad de México, ya que al designar a estos funcionarios, el Jefe de Gobierno asume plenamente la responsabilidad de su actuación ante los ciudadanos que lo eligieron.

DÉCIMASEGUNDA. Consideramos que el Gobierno democrático del Distrito Federal tiene ante sí el enorme reto histórico de demostrar que es factible la coexistencia en el mismo espacio de los Poderes Federales y los Órganos de Gobierno locales, cada uno con sus respectivas competencias, aun cuando sus titulares (principalmente por cuanto hace al Ejecutivo Federal y Local) provengan de distintas expresiones políticas. Por ello, la actuación del Jefe de Gobierno en esta etapa de transición, deberá constreñirse al ejercicio puntual de las facultades que los distintos cuerpos normativos le confieren, ya que de no hacerlo así, podría ser sujeto del procedimiento de remoción previsto en la ley.

DÉCIMATERCERA. Consideramos que en esta etapa de transición democrática de la Ciudad de México será poco probable que se den cambios espectaculares en las materias que más interesan a los capitalinos, como son la económica y la de seguridad pública, toda vez que en estas materias las políticas básicas dependen, principalmente, de los Poderes Federales y no de los Órganos de Gobierno Locales del Distrito Federal. Aun así, el cambio que se puede dar a corto plazo es el relativo al combate a la corrupción; ya que con las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se dio al Jefe de Gobierno la facultad para fiscalizar la función pública local y sancionar a funcionarios que incurran en conductas ilegales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DÉCIMACUARTA. La reforma constitucional de 1996 también modificó el régimen de la instancia colegiada de representación popular del Distrito Federal, a efecto de establecer una Asamblea no de Representantes sino Legislativa, integrada por Diputados locales, que disfrutaron de las mismas garantías parlamentarias que la Constitución ofrece a los legisladores federales, es decir, de fuero constitucional. Respecto de la competencia legislativa del órgano local, esta reforma política, amplió el catálogo de materias sobre las que estaba facultado para legislar, por consiguiente, la competencia atribuida al Congreso de la Unión se redujo. Sin embargo, se previó que las Cámaras que representan a la Federación puedan expedir ordenamientos que actualmente no estén previstos dentro de la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Esta concurrencia es excepcional, ya que en ningún otro caso el Congreso de la Unión puede expedir leyes que sean aplicables a una sola entidad en particular, pues los ordenamientos federales rigen para toda la República.

DÉCIMOQUINTA. El Distrito Federal no tiene Constitución local ni potestad para expedirla, en caso de que quisiéramos equiparar al Estatuto de Gobierno con una Constitución, la facultad de expedir, reformar y adicionar este ordenamiento corresponde únicamente al Congreso de la Unión, en virtud de que en el mismo, se establecen normas básicas aplicables a los Poderes Federales, en cuanto rigen complementariamente las funciones que desempeñan en el ámbito local del Distrito Federal. Por lo que es importante establecer una Constitución Política Local que observará las disposiciones que establece para los estados de la federación la Constitución de la República, por lo que debe derogarse el actual Estatuto de Gobierno. En caso de establecerse figuras novedosas en el régimen interior de la entidad, que no se consideren en las disposiciones establecidas para el resto de los estados, éstas se incluirán y normarán en la Carta Magna.

DÉCIMOSEXTA. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no tiene facultad de iniciativa ante el Congreso de la Unión en materias de competencia

TESES CON
FALLA DE ORIGEN

federal, como la tienen las Legislaturas de los Estados. Tampoco puede intervenir con su voto en el proceso de reformas a la Constitución General de la República.

DÉCILOSEPTIMA. La reforma constitucional de 1996, relativa al Distrito Federal, contiene también la previsión de que los titulares de los órganos, ahora denominados Delegaciones, a partir del año 2000, sean electos por votación directa de los ciudadanos de las respectivas demarcaciones. Dándose así un enorme paso hacia el autogobierno de las comunidades que habitan en las demarcaciones territoriales. Sin bien, subsistirán las diferencias con el régimen municipal, consideramos que esta reforma abre la posibilidad de impulsar la creación de cuasicabildos en el Distrito Federal, toda vez que aún está pendiente determinar la forma de integración, funciones y atribuciones de los órganos político-administrativos.

DÉCIMOCTAVA. La reforma constitucional mencionada impactó en el ámbito del Instituto Federal Electoral, ya que quedó a cargo de este Instituto por última vez en el año de 1997, las elecciones en el Distrito Federal. Por lo anterior, se prevé la creación de un Instituto Electoral del Distrito Federal, como un órgano público, autónomo, en cuya integración participarán fundamentalmente los ciudadanos, la Asamblea Legislativa y los partidos políticos nacionales. Asimismo, se prevé la creación de un Tribunal Electoral del Distrito Federal, como un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en materia electoral, con la participación del Tribunal Superior de Justicia y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en la elección de los magistrados electorales, bajo la normatividad que en la materia expida la Asamblea Legislativa.

DÉCIMONOVENA. Las facultades otorgadas al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, mediante la reforma constitucional de 1996, beneficiarán al funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia de la entidad; toda vez que por una parte, se deja a un órgano interno la vigilancia y control del mismo, y por otra parte, separa las funciones administrativas que antes estaban en el ámbito de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

competencia de los magistrados integrantes del Pleno del Tribunal, para dejarles únicamente funciones de carácter jurisdiccional, pasando los aspectos administrativos y de desarrollo de la carrera judicial a dicho Consejo de la Judicatura.

VIGÉSIMA. La elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la que, de tiempo atrás, se estableció para la integración de la Asamblea, así como el procedimiento para nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, son equiparables en el fondo y en la forma con el ejercicio de la potestad electiva que es atributo de los Estados.

VIGÉSIMOPRIMERA. El nuevo régimen orgánico y funcional del Distrito Federal, sienta las bases de lo que pudiera denominarse un gobierno propio. Subsiste, sin embargo, un sistema de distribución de competencias de carácter local, que difiere de la que en los Estados configura una potestad gubernativa autónoma.

VIGÉSIMOSEGUNDA. El Distrito Federal se rige todavía por un régimen de excepción, en cuanto a las demás partes integrantes de la federación, sin embargo, el contenido de este régimen cambió de manera importante y trascendental a partir de la reforma constitucional de 1996. Así, en el año 2000, los ciudadanos de la capital elegimos Presidente de la República, Senadores, Diputados Federales, Diputados locales y Titulares de los Órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales.

VIGÉSIMOTERCERA. El Distrito Federal deber tener un régimen jurídico y político similar al de los estados de la federación sin dejar de ser la capital de todos los mexicanos y asiento de los poderes federales.



BIBLIOGRAFIA

- **ACOSTA ROMERO**, Miguel Ángel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Porrúa, México, 1995.
- **AGUIRRE VIZUETT**, Javier, "Distrito Federal: Organización Política y Jurídica", Porrúa, México, 1989.
- **BEJAR ALGAZI**, Luisa, "La Segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal", Revista Asamblea, Vol. I, Núm. 3, Editorial Asamblea de Representantes del Distrito Federal, I Legislatura, México, 1995.
- **BERNAL**, Ignacio, "Historia Mínima de México", Harla, México, 1983.
- **BRIBIESCA**, Juan, "Memoria del H. Ayuntamiento de México correspondientes al año de 1911", Imprenta dirigida por J. Aguila Vera, México, 1913.
- **CASTRO MORALES**, Efraín, **TOVAR** y **TERESA**, Guillermo, "El Antiguo Palacio del Ayuntamiento de la Ciudad de México"; Espejo de Obsidiana Ediciones, México, 1988.
- **CUE CANOVAS**, Agustín, "Historia Social y Económica de México 1521-1854", Trillas, México, 1985.
- **DIAZ ALFARO**, Salomón, "Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917", UNAM, México, 1992.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

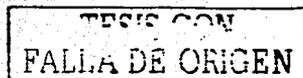
- **HERNÁNDEZ FRANYUTI**, Regina. "Los Límites Territoriales del Distrito Federal, 1824-1898", s/e, México, 1996.
- **LIRA**, Andrés, "La República Federal Mexicana, Gestión y Nacimiento", Volumen VII, IX, XVI Organización Editorial Novaro, México, s/f
- **MEYER UREÑA**, Juan Carlos, "La Asamblea Legislativa, un Espacio Privilegiado del Encuentro Político", Revista Asamblea, Vol. 1, Núm. 3, Segunda Epoca, Editorial Asamblea de Representantes del Distrito Federal, I Legislatura, México, 1997.
- **MORENO M**, Manuel, "La Organización Política y Social de los Aztecas", Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1962.
- **OCHOA CAMPOS**, Moisés, "La Reforma Municipal", UNAM, México, 1955.
- **ODENA GÜEMES H**, Lina, "Archivo histórico del Distrito Federal", Guía General, Gobierno del Distrito Federal, México, 2000.
- **PADILLA MORENO**, Javier, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Trillas, México, 1995.
- **PUIG CASAURAC**, José M. "Atlas General del Distrito Federal", Talleres Gráficos de la Nación, México, 1930.
- **Q**, Alejandro, María de Jesús. "Diez años de hacer historia en la ciudad capital", en Asamblea, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Vol. 1, núm. 14, México, noviembre, 1998.

TPSIC CON
FALLA DE ORIGEN

- **SANCHEZ BRINGAS, Enrique**, "Derecho Constitucional", Porrúa, México, 1997.
- **SOUSTELLE, Jacques**, "La Vida Cotidiana de los Aztecas en Vísperas de la Conquista", Fondo de Cultura Económica, México, 1962.
- **TENA RAMIREZ, Felipe**, "Leyes Fundamentales de México", Porrúa, México, 1976.
- **TREJO HERNANDEZ, Racial**, "Perfil y Semblanza Política de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal", Asamblea de representantes del Distrito Federal, México, 1991.
- **WOLF, Erik**, "Pueblos y Culturas de Mesoamérica", Era, México, 1925.
- **ZARCO, Francisco**, "Crónica del Congreso Extraordinarios Constituyente 1886-1887", El Colegio de México, México, 1957.
- **ZAVALA, Silvio**, "Apuntes de Historia Nacional 1808-1974", Segunda Reimpresión, FCE, México, 1996.

LEGISLACION CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Ley de Participación Ciudadana.
- Ley Federal del Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley General de Seguridad Pública del Distrito Federal.



- Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

OTRAS FUENTES

- "El Plebiscito va", Foro sobre la Reforma Política en el Distrito Federal, Noveno Aniversario del impulso a la lucha por la Reforma Política en el D.F.
- Revista Asamblea, Vol.2, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Primera Legislatura, México, 1996.
- Congreso Constituyente 1916-1917, Diario de Debates; Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Tomo II, México, 1995.
- Diario de Debates de la Cámara de Diputados del 25 de abril y 16 de mayo de 1928, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1985.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN