

Tesis



**La Reforma Política
del Distrito Federal**

Óscar Flores Molina



1º CONCURSO
DE TRABAJO ACADÉMICO
I. E. D. F.

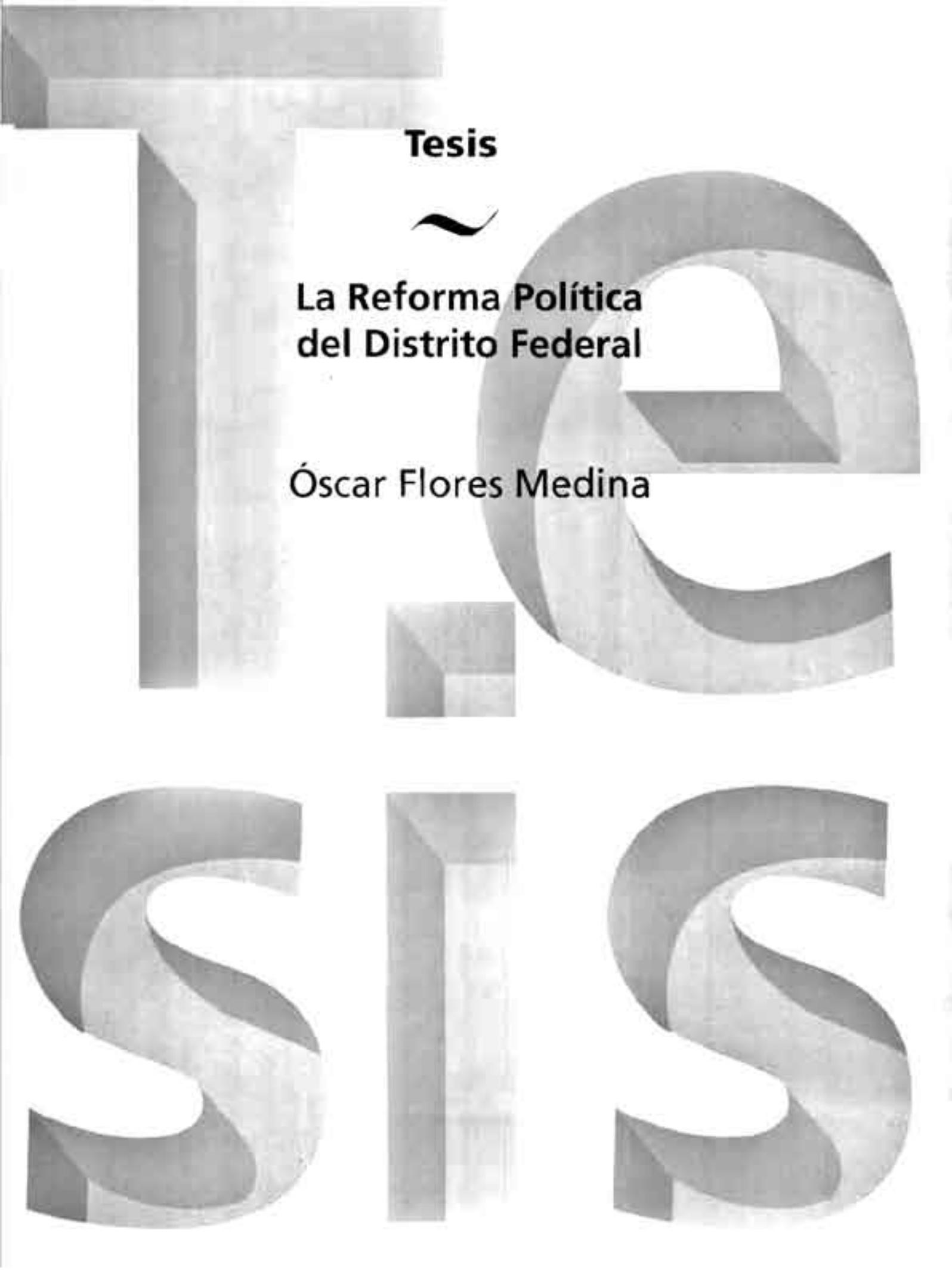
INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL





1º CONCURSO
DE TESIS, DIBUJO Y CUENTO
2 0 0 1

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL



Tesis



**La Reforma Política
del Distrito Federal**

Óscar Flores Medina

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

DIRECTORIO

Consejero Presidente

Lic. Javier Santiago Castillo

Consejero Electoral

C. Eduardo R. Huchim May

Consejero Electoral

Lic. Rubén Lara León

Consejera Electoral

Mtra. Rosa María Mirón Lince

Consejero Electoral

C. Rodrigo A. Morales Manzanares

Consejero Electoral

Mtro. Juan Francisco Reyes del Campillo Lona

Consejero Electoral

Dr. Leonardo Valdés Zurita

Secretario Ejecutivo

Lic. Adolfo Riva Palacio Neri

Directora Ejecutiva de Capacitación Electoral
y Educación Cívica

C. Sandra García Álvarez

Directora de Difusión

Lic. María Teresa Ibarquengortia González

Editor: Valentín Almaraz Moreno

Cuidado de la Edición: Aura Eréndira Macías Roque

Diseño de la colección: Alberto Nava

© Instituto Electoral del Distrito Federal

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Ejército Nacional 1130, Col. Los Morales Polanco,

C.P. 11510. México D.F.

1ª edición, diciembre de 2001

ISBN 968-5505-03-9

Este ejemplar es de distribución gratuita, queda estrictamente prohibida su venta

ISBN para versión electrónica: 978-607-7582-48-9

ÍNDICE

Introducción	11
--------------------	----

CAPÍTULO I ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

1.1 Etapa Prehispánica	13
1.1.1 El Estado Azteca	13
1.1.2 La Triple Alianza	14
1.1.3 Organización política	15
1.1.4 El Calpulli	16
1.2 La Ciudad de México durante La Colonia	17
1.2.1 El Virreinato en la capital de la Nueva España (1535-1786)	18
1.2.2 El gobierno indígena de la Nueva España	20
1.2.3 El Virreinato de la Nueva España a partir de 1786	21
1.2.4 El Ayuntamiento de la Ciudad de México	22
1.3 La Ciudad de México a partir de la Independencia	24
1.3.1 La Constitución de Apatzingán	24
1.3.2 La Constitución de 1824	25
1.3.3 El periodo Conservador	27
1.3.4 La Constitución de 1857	27
1.4 La Revolución y la Constitución de 1917	31
1.4.1 El Porfiriato	31
1.4.2 La Ciudad de México durante la Revolución	32
1.4.3 La Constitución de 1917	33

CAPÍTULO II EL DISTRITO FEDERAL DE 1928 A 1987

2.1 La reforma constitucional de 1928	39
2.2 Leyes y reformas posteriores a 1928	41
2.2.1 Organización y funcionamiento del Departamento del Distrito Federal 1941-1970	41
2.2.2 Organización y funcionamiento del Departamento del Distrito Federal 1970-1972	42
2.2.3 Reformas y adiciones a la Ley Orgánica en 1972	43
2.2.4 Adición a la fracción VI del artículo 73 constitucional de 1978	43
2.2.5 Organización y funcionamiento del Departamento del Distrito Federal 1978-1983	43
2.2.6 Reformas y adiciones de 1983-1987	44
2.3 El Ejecutivo del Distrito Federal durante este periodo	44
2.4 El Congreso de la Unión como legislador del Distrito Federal	45
2.5 La reforma política de 1977	46

CAPÍTULO III ESTRUCTURA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1988 A 1996

3.1 El Consejo Consultivo de la Ciudad de México	49
3.1.1 Las Juntas de Vecinos	49
3.1.2 El Consejo Consultivo	50
3.2 Creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal	50
3.2.1 Instalación de la Asamblea	53
3.2.2 Actividades parlamentarias de la Asamblea de Representantes	54
3.2.3 Comparecencia de los funcionarios del Departamento del Distrito Federal	55

3.3	La segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal	55
3.3.1	El reto de la segunda Asamblea de Representantes	55
3.3.2	La magnitud del reto	56
3.3.3	Los números de la segunda Asamblea	57
3.3.4	La segunda Asamblea en hechos	57
3.3.5	El balance final de la actuación de la segunda Asamblea	59
3.4	Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Primera Legislatura	60
3.4.1	Reforma constitucional al artículo 122, llevada a cabo en el año de 1993	60
3.4.2	Nuevas facultades de la Asamblea	61
3.4.3	Nueva estructura de la Asamblea	61
3.4.4	Leyes, reglamentos y acuerdos aprobados	62
3.4.5	Aspectos relevantes	64
3.5	Consejos de Ciudadanos de las Delegaciones del Distrito Federal	65
3.5.1	Creación de los Consejos Ciudadanos	65
3.5.2	La Ley de Participación Ciudadana	66
3.5.3	Participación de los partidos políticos en la elección e integración de los Consejos Ciudadanos	68
3.5.3.1	Elecciones	68
3.5.3.2	Integración de los Consejos de Ciudadanos	68
3.5.4	Desaparición de los Consejos de Ciudadanos	68

CAPÍTULO IV REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1996

4.1	Reforma Constitucional	71
4.2	Poder Ejecutivo del Distrito Federal	72
4.2.1	El Presidente de la República	73
4.2.1.1	Del nombramiento y la remoción del Secretario de Seguridad Pública y del Procurador General de Justicia del Distrito Federal	73

4.2.1.2	Facultades en materia de Seguridad Pública	74
4.2.1.3	De la facultad de conceder indultos	75
4.2.1.4	De las facultades en materia de protección civil	76
4.2.2	El Jefe de Gobierno del Distrito Federal	76
4.2.2.1	Del encargo	76
4.2.2.2	Requisitos para ser Jefe de Gobierno	76
4.2.2.3	De sus facultades y obligaciones	78
4.2.2.4	De la remoción	83
4.2.2.5	De la elección del primer Jefe de Gobierno	84
4.2.2.6	Primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal	85
4.3	Poder Legislativo del Distrito Federal	86
4.3.1	El Congreso de la Unión	86
4.3.2	Asamblea Legislativa del Distrito Federal I Legislatura	87
4.3.2.1	Nuevas facultades	87
4.3.2.2	De los Diputados Locales	88
4.3.2.3	De la facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa	89
4.3.2.4	De la elección de 1997 y sus resultados	89
4.3.2.5	Primeros Resultados	90
4.4	Poder Judicial del Distrito Federal	91
4.4.1	La Suprema Corte de Justicia de la Nación	91
4.4.2	Del Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura	92
4.4.2.1	Tribunal Superior de Justicia	92
4.4.2.2	El Consejo de la Judicatura	93
4.4.3	De los otros órganos de administración y procuración de Justicia del Distrito Federal	94
4.5	De los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales	94
4.5.1	Elección de los titulares	94
4.5.2	Competencia	95
4.5.2.1	Personalidad jurídica y facultad de expedir bandos	97
4.5.2.2	Servicios públicos	97

4.5.2.3	Sistemas de coordinación	99
4.5.2.4	Opinión en concesiones de servicios públicos	99
4.5.2.5	Licencias, permisos y autorizaciones	99
4.5.2.6	Sanciones administrativas	99
4.5.2.7	Anteproyectos de programas operativos y presupuesto delegacional	99
4.5.2.8	Funciones administrativas, prestación de servicios públicos o al público	99
4.5.2.9	Uso del suelo	99
4.5.2.10	Administrar la Hacienda	100
4.5.2.11	Planeación conjunta con Municipios Limitrofes	100
4.5.2.12	Protección ambiental	100
4.5.3	Integración	100
4.5.4	Funcionamiento	101
4.5.5	Relación con el Jefe de Gobierno	101
4.6	Otros cambios de importancia para el Distrito Federal	102
4.6.1	Nuevas figuras de participación ciudadana	102
4.6.2	Creación de los Órganos Electorales Locales	102
	Conclusiones	105
	Bibliografía	111

INTRODUCCIÓN

El interés por conocer el origen y surgimiento de la ciudad en donde nacieron mis antepasados y en donde por fortuna nací, así como tratar de comprender las razones por las cuales los ciudadanos del Distrito Federal vivimos bajo un régimen de excepción, frente a los ciudadanos de las demás entidades federativas, fue lo que me motivó para realizar el presente trabajo.

Por ello, el tema de la reforma política del Distrito Federal, se analiza a la luz de las diversas reformas que sobre el particular se han hecho a Nuestra Carta Magna, desde el nacimiento de nuestra República Federal, hasta la última de 1996. Desde luego, no sin antes estudiar en el primer capítulo de este trabajo, el origen y la evolución de la organización política y social de la Ciudad de México, desde la fundación de la gran Tenochtitlán, y luego de la Nueva España, hasta el México independiente.

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 un afán de compensar los mínimos derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, instituyera en nuestra Constitución las figuras jurídicas del Referéndum y la Iniciativa Popular, como medios de participación ciudadana en los asuntos de la entidad.

En el tercer capítulo se analizan los principales cambios en la estructura política del Distrito Federal, en el periodo comprendido del año 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, y que desde sus inicios se constituyó en el espacio idóneo de discusión y análisis de los temas de la capital, lo que sin duda influyó para que en el año de 1993, mediante nueva reforma constitucional, sus facultades fueran ampliadas, a fin de que este órgano pudiera expedir leyes para la entidad, 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 de la entidad.

El presente trabajo culmina con nuestras conclusiones y la bibliografía consultada.

CAPÍTULO I

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

1.1 ETAPA PREHISPÁNICA

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 Culhuas 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, éstos, dice la crónica, se alegraron al ver las serpientes que se comieron gustosos.¹

Los mexicas entraron en el Valle de México conducidos por dos jefes, un jefe de guerra y un jefe sacerdote 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 lo-

doso 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 les ordenó establecerse en el lugar en el que vieran a un águila de pie sobre un nopal devorando a una serpiente.² En 1325 se establecieron en esa pequeña isla, que con el tiempo se volvería la ciudad de Tenochtitlán.³

1.1.1 El Estado Azteca

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 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 constituirían la colectividad social, signo característico de toda organización estatal.

En consecuencia, podemos afirmar válidamente, que desde el establecimiento definitivo de los mexicas en el lago de México se encontraron en posesión de todos los elementos necesarios para constituirse en Estado.

¹ Bernal Ignacio, *Historia Mínima de México, el tiempo prehispánico*, México, El Colegio de México, Harla, 1983, p. 31.

² Wolf, Eric, *Pueblos y Culturas de Mesoamérica*, México, Era, 1975, pp. 121-127.

³ Bernal Ignacio, *ob. cit.*, p. 31.

En nuestro apoyo viene la opinión del señor Orozco y Berra, quien asienta que ya desde la época de la fundación de Tenochtitlán podían advertirse diferencias radicales entre las distintas clases que componían la sociedad azteca. Por este tiempo sólo hablaban los sacerdotes, los guerreros y el común del pueblo pero, anota el citado historiador, las conquistas sucesivas, la absorción de los pueblos de lenguas y usos diversos introdujeron nuevos elementos de organización social, dando principio a una nobleza, distinta en parte de las clases reconocidas que venía representando por un lado el nacimiento y la familia y por el otro, la riqueza individual y la propiedad.

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 actividades sociales 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 constituían la sociedad mexicana para fines que rebasaban con mucho los límites de la sociedad familiar, la diferenciación y la desigualdad cada vez más absoluta producida entre las distintas clases de la nación Azteca que venía 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 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.⁴

1.1.2 La Triple Alianza

La ciudad mexicana construida en 1344 o 1345, fue erigida a la sombra de una ciudad más antigua, Tlaltelolco, la cual existía probablemente desde los comienzos del periodo militarista. En 1430 la "Serpiente de Obsidiana" (Itzcóatl) destruyó Azcapotzalco, la capital de los Tepanecas, inmediatamente después de esta victoria los mexicas de Tenochtitlán, los Acolhuas de Texcoco y los habitantes de un territorio llamado Tlacopan (la actual Tacuba de la Ciudad de México) que se habían liberado de la dominación Tepaneca, formaron una "Triple Alianza" que dividió el Valle de México. Sin embargo, en el año de 1500 se inicia el establecimiento de la hegemonía mexicana sobre la Triple Alianza. Tlacopan que durante largo tiempo no había sido más que un Estado catalizador entre Tenochtitlán y Texcoco, quedó reducido a la condición de satélite, y en 1515 los mexicas impusieron a Texcoco un soberano; los tributos recogidos hasta entonces de manera separada por cada uno de los diferentes miembros de la Triple Alianza fueron centralizados desde entonces en Tenochtitlán y repartidos por la administración mexicana entre sus satélites.⁵

⁴ Moreno M. Manuel, *La Organización Política y Social de los Aztecas*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1962, pp. 121-123

⁵ Wolf, Eric, *op. cit.*, pp. 121-127

1.1.3 Organización política

Es un hecho que la ciudad mexicana de 1519 era una monarquía. Al que en México llamamos "Emperador" llevaba el título de Tlatoani, "el que habla" derivado del verbo Tlatoa, "hablar"; 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 Tlatoani, 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 de los ejércitos de las tres ciudades confederadas.

En México la elección era de ley, Acamapichtli (Primer Rey de México) en el momento de morir no designó 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 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 no fue el pueblo sino el Senado o los jefes de los Calpullis quien designó a Ahuizotl (hijo de Acamapichtli). A principios del siglo XVI el Colegio que elegía al Emperador debía comprender un centenar de personas divididas en cinco categorías: los Tecuhtlatoque o dignatarios supremos en número de trece; los Achcacaughtin o funcionarios de rango secundario que representaban a los diferentes barrios; dos clases de militares, retirados o en servicio activo, y finalmente los sacerdotes de alto rango, los Tlenamacazque. Como se ve, este Colegio sólo 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). La elección del Emperador estaba en manos de una estrecha oligarquía.

Es cierto que el Emperador ha sido electo por los poderosos, pero la doctrina quiere que en realidad haya sido designado por los dioses, en particular por Tezcatlipoca (el que todo lo ve en su espejo mágico). Sus primeros deberes lo 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.

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 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.

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" dice Torquemada, quien le 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, quien 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 recibía 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 sustitula en todo al Tlatoani (Emperador).

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

Moctezuma II por ejemplo, tuvo las funciones de Tlacohtcalcatl bajo el reinado de

su padre Ahuítzotl. Algunos de esos cargos llevaban atribuciones judiciales: el Tlacatecatl entendía de las causas civiles y criminales y se podían apelar sus decisiones ante el Cihuacóatl.

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

Con excepción del Petlacalcatl y del Huey Calpíxqui —tal vez porque sus funciones tenían un carácter puramente civil— los grandes dignatarios 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 importante: despacho de embajadas, declaraciones de guerra, etcétera. Formaban también el núcleo principal del Colegio Electoral encargado de nombrar al soberano.⁶

1.1.4 El Calpulli

La ciudad había sido dividida en cuatro barrios (Tlatelolco fue un 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

⁶ Sourcelle Jacques, *La Vida Cotidiana de los Aztecas en las etapas de la Conquista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, pp. 53-70.

imperiales y por los palacios de los grandes señores.

El recinto del Gran Templo tenía cuatro puertas que recordaban los cuatro barrios, orientadas cada una hacia uno de los puntos cardinales, de cada puerta salía una calzada que en su recorrido marcaba los linderos de los Calpullis.⁷

Cada barrio o Calpulli de la capital tenía su jefe o Calpullec electo de por vida por los habitantes, con la conformidad del 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 inteligencia entre los miembros del Calpulli.⁸

Las funciones del Calpullec eran en todo semejantes a las del Tecuhtli (dignatario o señor) de una aldea o de una ciudad, debía 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 caso dado 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 Calpullec tenía que hacer frente como parte de sus funciones a gastos muy considerables. El jefe de barrio estaba exonerado del impuesto y los habitantes de su Calpulli trabajaban por turnos su tierra y proporcionaban el servicio doméstico.⁹

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.¹⁰

Por debajo del Calpullec había funcionarios encargados de vigilar cada uno a veinte, cuarenta o cien familias para los fines de cobrar el impuesto y organizar el trabajo colectivo de limpieza, obras de construcción, etcétera. Teóricamente dependían del Calpullec pero se tiene 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 las cuentas y padrones, que para todo había oficiales.¹¹

1.2 LA CIUDAD DE MÉXICO DURANTE LA COLONIA

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. Arrasada 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.¹²

El primer gobierno novohispano fue el de Cortés. Éste tuvo los cargos de gobernador y capitán general; fue a modo de un jefe militar, gubernativo y judicial, al

⁷ Bernal, Ignacio, *ob. cit.*, p. 35.

⁸ MorenoM. Manuel, *ob. cit.*, p. 88.

⁹ Soutelle Jacques, *ob. cit.*, p. 53.

¹⁰ MorenoM. Manuel, *ob. cit.*, p. 87.

¹¹ Soutelle Jacques, *ob. cit.*, pp. 53-70.

¹² Díaz Alfaro, Salomón, *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, p. 199.

que estaban ligados los conquistadores en calidad de vasallos (con obligaciones militares a cambio de beneficios o encomiendas) y algunos consejos municipales.

No tardaron mucho los reyes españoles 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 éstas al pago de tributo, 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.

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.

Mas la primera Audiencia reducida a tres miembros por muerte de dos de los oidores que la constituían, inició pronto una era de sangrientas persecuciones y crímenes, preocupándose de enriquecerse, apoderándose de gran cantidad de indios y encomendando otros a favoritos y amigos. La primera Audiencia había introducido una reforma importante en el régimen municipal, los Alcaldes serían electos por los municipios y los Regidores designados por el Rey.

Una segunda Audiencia Gobernadora sustituyó a la anterior por orden del monarca, en tanto se establecía el virreinato. Esta Audiencia autorizó a los pueblos indígenas para que eligieran e integraran Ayuntamientos a la manera de los pueblos españoles.

1.2.1 *El Virreinato en la capital de la Nueva España (1535-1786)*

Tres razones explican el establecimiento de 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, económica y política que facilitó a los españoles el dominio de grandes masas de hombres.
3. La existencia en México de Estados indígenas de cultura avanzada.

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 de Indias (establecido en 1524).
- b) Central-novohispano, constituido por el Virrey 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 los Cabildos y sus oficiales.

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 un presidente, varios consejeros, un gran 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 alguaciles de corte, los abogados de causas y de pobres, el tasador de procesos y los porteros.

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 de la Secretaría 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.

Se afirma que la autoridad efectiva de los virreyes apenas 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 en asuntos civiles y criminales.

La audiencia de México sustituía al Virrey en sus faltas, podía dictar leyes reglamentarias que recibieron el nombre de "autos acordados". Como Consejo del Virrey la Audiencia constituía un organismo especial denominado "Real Acuerdo".

En caso de quejas graves contra el Virrey, la Audiencia u otros funcionarios, el Rey nombraba visitadores con facultades amplísimas y podían suspender, destituir, 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. Éstos en lo general dependían del Virrey de la Nueva España. El Gobernador tenía dentro de su jurisdicción las mismas facultades que el

Virrey es decir, la reglamentaria y la de dictar resoluciones.

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

El Corregimiento se estableció con el objeto de sustituir la autoridad de los encomenderos que carecían de título o cuyos beneficios habían concluido. Además de estos corregimientos de indios se fueron estableciendo otros para el gobierno de las ciudades españolas.

En el siglo XVIII las Alcaldías Mayores eran las más numerosas. Corregidores y Alcaldes Mayores eran principalmente jefes gubernativos y jueces superiores de sus Distritos. Como funcionarios de gobierno dependían del Virrey, eran los representantes del poder central de la colonia en los Distritos a su cargo. El Rey proveía en propiedad e interinamente al Virrey, los cargos de Corregidores y Alcaldes Mayores.

Corregidores y Alcaldes Mayores podían nombrar con autorización del Virrey Delegados suyos que fueron llamados Tenientes de Corregidor o de Alcalde Mayor, pero sólo podían hacer estos nombramientos en los pueblos del Distrito a su cargo, con excepción de aquel en que residían.

En los pueblos de españoles e indios funcionaron Consejos administrados por un Cabildo. En los pueblos españoles, el Cabildo estaba compuesto de Alcaldes Ordinarios y Regidores. Éstos eran nombrados por el Rey y las resoluciones del Cabildo debían ser aprobadas por el Virrey. También intervenían los Gobernadores, Corregidores o Alcaldes Mayores, en las deliberaciones y elecciones de los Cabildos españoles.

Los pueblos indígenas fueron primero gobernados por los Caciques y Principales,

más tarde por Magistrados semejantes a los de los pueblos españoles: los Gobernadores y los Alcaldes Ordinarios y Regidores.

Las alcaldías Menores eran gobernadas por funcionarios ejecutivos que además ejercían la función de jueces de primera instancia. Puede afirmarse que el gobierno de estas autoridades inferiores no era conveniente, pero pésimo fue el de los Caciques y Gobernadores de los pueblos indígenas, ya que agobiaban con pesadas cargas a sus gobernados, exigiéndoles servicios personales y el pago de tributos no fijados en las tasaciones que empleaban en su provecho personal.

Los Cabildos indígenas estaban integrados por Caciques, Principales, Gobernadores, Alcaldes Ordinarios y Regidores.

1.2.2 *El gobierno indígena de la Nueva España*

Consumada la conquista, hubo necesidad de que los vencedores realizaran la reconstrucción del antiguo gobierno indígena, estableciendo lo que llamaríamos actualmente un tipo de "gobierno indirecto". Cortés fue el primero que designó funcionarios indígenas para gobernar a los naturales, sin que éstos intervinieran en dicha designación.

En 1532 como se ha dicho, la segunda 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 con los pueblos españoles, se les dio únicamente un tipo de Ayuntamiento que fue llamado el "Común" o "la República".

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 Cacique estuvo sujeto al encomendero. Se impuso así a los pueblos de indios –dice Aguirre Beltrán–, la institución del "Señorío" ya que el Cacique fue llamado también "Señor Natural".

Sus funciones eran hereditarias aunque era confirmado en su cargo por el Virrey, quien declaraba al Cacique Señor Natural. Éste 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 de que ahora esos cargos estaban encomendados exclusivamente a "indios principales".

Con la institución del 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

rieron un poder que los liberó de la tutela de los Señores o Caciques.

El gobernador era una especie de Corregidor o Alcalde Mayor indígena, que tenía jurisdicción sobre el pueblo y sus barrios. Bajo sus órdenes estaban 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 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.

Desde finales del siglo XVIII los Cabildos indígenas quedaron sujetos a la autoridad de funcionarios españoles llamados Subdelegados, aunque conservando sus Gobernadores y Alcaldes indios.

1.2.3 *El Virreinato de la Nueva España a partir de 1786*

Con Carlos III llegado al trono español a mediados del siglo XVIII, se van a introducir 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 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 partidos.

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 funcio-

nario 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 desaparecieron. Otros Corregimientos y Alcaldías Mayores quedaban sujetos a la Intendencia respectiva con el nombre de Subdelegaciones.

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 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.¹³

1.2.4 El Ayuntamiento de la Ciudad de México

Una vez terminado el sitio de Tenochtitlán y realizada la toma de la ciudad, Cortés instaló en Coyoacán el Ayuntamiento, el cual se componía de un Alcalde Mayor, dos Alcaldes Comunes y ocho Ediles,

además del Escribano y el Mayordomo; posteriormente, en 1526 los Ediles se elevaron a doce y en 1527 su número bajó a siete, para quedar a partir de 1528 nuevamente en doce.

En general, durante la época de la Colonia los Cabildos o Ayuntamientos tuvieron las siguientes funciones, según lo expresa Moisés Ochoa Campos, en su obra "La reforma municipal", en la parte correspondiente a los antecedentes históricos de tan relevante figura jurídica y política como ha sido el municipio:

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.
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.

También señalado por Ochoa Campos, 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.

¹³ Ceballos, Agustín, *Historia Social y Económica de México 1521-1854*, México, Trilce, 1985, pp. 138-155.

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.

Esta dependencia si bien no era jurídica ni se formalizó en un cuerpo orgánico que así lo dispusiera, fue vista con beneplácito por el virreinato en pro de la capital.

En relación con los servicios públicos locales, la Iglesia contó desde un principio con facultades para intervenir en ciertos servicios, como hospitales y cementerios; pero además llegó a tener participación en aspectos como abastecimiento, regulación del trabajo y reglamentación escolar.

Los ayuntamientos presentaban, por lo general, una forma común de integrarse; sin embargo, en algunos casos, como el de la Ciudad de México, esta forma de integración observó muchos cambios al correr el tiempo.

El ayuntamiento se encontraba 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.

Los Corregidores y Alcaldes Mayores tenían funciones de inspección, regulando las relaciones entre los indios y los españoles; en las poblaciones de indios y mestizos funcionaban como Alcaldes Mayores y en las poblaciones españolas ejercían autoridad de Alcaldes Corregidores, con atribuciones sobre muchos ramos de la administración municipal.

Los Alcaldes Ordinarios, por su parte, tenían las siguientes funciones:

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.

En sus orígenes, la figura del Regidor era la que guardaba un carácter mayor-

mente popular, sin embargo, esta situación cambió por el uso de vender los cargos.

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.

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, 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 trasplante 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 que los espa-

ñoles tanto dieron a respetar, 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.¹⁴

Un acontecimiento muy importante y que ya hemos mencionado 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 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 CIUDAD DE MÉXICO A PARTIR DE LA INDEPENDENCIA

1.3.1 La Constitución de Apatzingán

La lucha por la independencia cambió el destino político del país y 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" de Rayón se reconocía la organización provincial que había establecido el gobierno español, al darle a las provincias la facultad de nombrar a los cinco miembros que inte-

¹⁴ Aguirre Vizzuelli, Javier, Distrito Federal. Organización Jurídica y Política, México, Miguel Ángel Porrúa, 1989, pp. 16-21

grarían el Supremo Congreso Nacional Americano, en quien se confiaría el ejercicio de la soberanía. A pesar de que se disponía que ésta dimanaba del pueblo, se depositaba en la persona de Fernando VII, lo que encubría la independencia por la que se luchaba. Es cierto que los "lineamientos constitucionales" de Rayón no tuvieron ningún efecto práctico y que 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.

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.

La Constitución de Apatzingán de 1814 estableció la conformación territorial de la "América mexicana", al señalar las 17 provincias que la integrarían entre las que se encontraba la de México. Estas provincias no podrían separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte, pues era necesario mantener su unión y apoyo en la lucha que en esos momentos se libraba.

En lo que concierne a la forma de gobierno, la Constitución de Apatzingán diseñó un Estado unitario inspirado en la teoría de Montesquieu. Serían tres las "Supremas Autoridades": el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.

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 permitían, podrán separarse por el tiempo y a 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.¹⁵

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.¹⁶

1.3.2 La Constitución de 1824

Los acontecimientos que dieron lugar a la consumación de la Independencia no afectaron la estructura del Ayuntamiento de la Ciudad de México, misma que se conservó bajo el dominio realista hasta la entrada victoriosa del Ejército Trigarante.

Adicionalmente, los instrumentos que dieron forma a los objetivos y compromisos de los insurgentes, y en última instancia a la rendición de los realistas, perseguían renovar el estado de las cosas, tanto jurídica como política y administrativamente, pero sin alterar de manera brusca el orden establecido; por esta razón, no irrumpieron en contra de la institución del Ayuntamiento y de muchas otras, pues esperaban la creación de la Constitución que los gobernaría y organizaría.

¹⁵ Díaz Alfaro, Salomón, *ob. cit.*, pp. 199-200.

¹⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1976*, México, Porrúa, 1976, p. 29.

Como quedó expresado en apartados anteriores, en general, la figura del Ayuntamiento, en toda la Nueva España, se había opuesto a la fuerza Real, tanto en aspectos administrativos como políticos, por lo que más que resultarles antagónica, les produjo en muchas circunstancias un buen apoyo a los criollos insurgentes.¹⁷

Establecido el gobierno Imperial de Iturbide, quien 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 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 contener la desmembración, 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", en virtud del cual se declaraba por 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 5º 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". Con esta disposición se creaba, formalmente, el Distrito Federal.

Los constituyentes de 1824 discutieron apasionadamente 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 por que el Distrito Federal quedase en la Ciudad de México. 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 50, fracción XXVIII, de la Constitución de 1824, en su artículo 5º 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 de la Ciudad de México y con un radio de dos leguas; 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 resultarían aplicables.¹⁸ La Ciudad de México conservaba su organización municipal de elección popular, pero privando a los ayuntamientos de sus rentas.

Con la expedición del Decreto de noviembre de 1824 se realizó la delimitación del Distrito Federal, quedando fuera de su circunscripción poblados como Coyoacán, Xochimilco, Mexicaltzingo y Tlalpan, que

¹⁷ Aguirre/González, *loc. cit.*, p. 28.

¹⁸ Díaz Alfaro, Salomón, *op. cit.*, pp. 200-202.

formaron el Distrito de México con cabecera en Tlalpan.

Además, se expidieron ordenamientos diversos para regular las distintas materias que componían el régimen interior del Distrito Federal; a continuación haremos referencia a uno de los más importantes: Decreto de 11 de abril de 1826, 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.¹⁹

Finalmente, es necesario decir 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. Esta dualidad dio lugar —como veremos más adelante— a múltiples conflictos que propiciaron en 1928 la desaparición de los ayuntamientos en la capital de México.

1.3.3 *El periodo Conservador*

Como es sabido, 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 Reformas de 1847 y consolidado con la Constitución de 1857.²⁰

Por lo que toca al Distrito Federal, con el advenimiento del régimen centralista, éste fue incorporado al Departamento de México; 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”, 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 21 de mayo de 1847 el Acta Constitutiva y de Reformas, 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.

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*

Toda la serie de movimientos militares que había venido sufriendo la nación y que le habían impedido dar estabilidad a los diferentes gobiernos que se habían conformado encontraron su final con el triunfo del Plan de Ayutla, del primero de marzo

¹⁹ Aguirre Vizueti, *Leves, ob. cit.*, p. 34.

²⁰ Díaz Alfaro, Salomón, *ob. cit.*, pp. 202-203.

de 1854. El Plan era fundamentalmente un instrumento de contenido político que pretendía la caída de Santa Anna y el establecimiento de un orden constitucional. A tal efecto, proponía se convocara un Congreso extraordinario que organizara a la nación bajo la forma de una república representativa, democrática y federal.

La instauración de un sistema representativo y popular permitió que los ayuntamientos volvieran a organizarse bajo forma electiva.²¹

A pesar de la decisión del Constituyente de 1824 para establecer el Distrito Federal en la Ciudad de México, en la Asamblea Constituyente de 1856-1857 nuevamente se produjeron encendidos debates en torno a la sede de los poderes, ofreciendo nuevos elementos para comprender mejor esta institución federal.

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".

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

Al igual que en 1824, pero esta vez con mayor vehemencia, 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.²²

En principio, se pensó en cambiar la residencia de los poderes a Querétaro o Aguascalientes; sin embargo, 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.²³

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".²⁴

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 se choquen".²⁵

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 consi-

²¹ Aguirre Vizzuetti, Javier, *ob. cit.*, pp. 38-43.

²² Díaz Afaro, Salomón, *ob. cit.*, p. 203.

²³ Aguirre Vizzuetti, Javier, *ob. cit.*, p. 45.

²⁴ Zerón, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857. México. El Colegio de México, 1957*, p. 812.

²⁵ *Idem.*, p. 813.

derar que dentro de éste hay un tercer nivel, el municipal, el cual había prevalecido desde 1824, y que agrega un elemento que sí dificulta un equilibrado ejercicio del Gobierno en un Distrito Federal, mayormente si se trata de un Distrito con una población que desde esa época era numerosa (trecientos 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.

Al presentar la Comisión de Constitución el 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", hubo gran protesta de Castillo Velasco y de Guillermo Prieto. 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.²⁶

Ante lo expresado por Ramírez, Mata sostuvo que:

La Organización Municipal en manos del pueblo basta para asegurar la libertad local y la buena administración de las rentas particulares. Como 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.²⁷

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".

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 [...]*".²⁸

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

²⁶ *Idem.*, pp. 923 y 924

²⁷ *Idem.*, p. 924.

²⁸ *Idem.*, p. 924

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.

Como se desprende del debate del Constituyente de 1856-1857, quienes pugnarón 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".²⁹

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.

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

²⁹ Díaz Atilano, Salomón, *ibid. cit.* pp. 203-207

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 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 popular.

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.

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.

Es también importante destacar que 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 REVOLUCIÓN Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917

1.4.1 *El Porfiriato*

Con el triunfo de la República sobre el imperio, el régimen municipal comenzó a entrar en un periodo de tranquilidad; sin embargo, en virtud de las reformas sucedidas desde la época colonial hasta esas fechas y de toda la serie de acontecimientos

experimentados, se había presentado un fenómeno que en esos tiempos vino a hacerse más evidente: la absorción de la autonomía de los ayuntamientos ubicados en las capitales por parte de las autoridades de los estados y, en el caso de la Ciudad de México, por los propios poderes de la República.

Por decreto del 16 de diciembre de 1829 se estableció una nueva división territorial en el Distrito Federal, misma que se detalla a continuación:

1. Municipalidad de México.
2. Prefectura de Guadalupe Hidalgo, con las municipalidades de Guadalupe Hidalgo e Ixtacalco.
3. Prefectura de Azcapotzalco de Porfirio Díaz con las municipalidades del mismo nombre y de Tacuba.
4. Prefectura de Tacubaya, con las municipalidades de su nombre, Mixcoac, Santa Fe y Cuajimalpa.
5. Prefectura de Coyoacán, con Coyoacán y San Ángel.
6. Prefectura de Tlalpan, con Tlalpan e Ixtapalapa.
7. Prefectura de Xochimilco, con las municipalidades de Xochimilco, Hastahuacan, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tláhuac, Milpa Alta, Atocpan y Octotepec.

Más adelante, el 26 de marzo de 1903, Porfirio Díaz expidió, en uso de facultades extraordinarias, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal. Esta ley corregía los límites del Distrito Federal, señalando como tales aquellos que se habían determinado en los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, quedando dividido el Distrito Federal en 13 Municipalidades: Las de México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan,

Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa. Este ordenamiento resulta de importancia también en la determinación de aspectos relativos a la organización político-administrativa del Distrito Federal. Se determinó que el Congreso de la Unión expediría las disposiciones jurídicas, relativas al régimen interior del Distrito. El Poder Ejecutivo Federal ejercía su mandato a través de la Secretaría de Gobernación y de tres funcionarios que dependían de la misma:

- a) El Gobernador del Distrito.
- b) El Presidente del Consejo Superior de Salubridad.
- c) El Director de Obras Públicas.

En cada municipalidad había un ayuntamiento, en las municipalidades foráneas había un prefecto político, nombrado y removido por el Presidente de la República. Los ayuntamientos, respecto de la administración municipal tenían voz consultiva y derechos de vigilancia, iniciativa y veto. En las poblaciones que no eran cabeceras de municipio había comisarios de policía.

La facultad reglamentaria quedó en manos del Ejecutivo de la Unión, oyendo al Gobernador del Distrito, al Presidente de la Comisión de Salubridad, al Director de Obras Públicas y a los Ayuntamientos. Estos tres funcionarios, actuando conjuntamente, formaban el Consejo Superior de Gobierno, que se encargaba de la Administración del Distrito Federal. Se suprimió la personalidad jurídica de los ayuntamientos, quedando a cargo de sus bienes, acciones y obligaciones el Gobierno Federal.

El Gobernador tenía a su cargo la policía, la imposición de penas por faltas a leyes y reglamentos, los establecimientos penales, las festividades cívicas, las diversiones públicas, los juegos, los expendios de bebidas embriagantes, fondas y figones, carros

y coches, registro civil, inspección de pesas y medidas y otras.

La figura de la prefectura, aunque predominó durante este periodo, en la Ciudad de México resultó inadecuada, convirtiéndose en un instrumento de abuso, y con la calidad de mero agente del Gobierno del Distrito.

En lo relativo a la Hacienda de los Municipios del Distrito Federal y de los territorios federales, se aumentaron los ingresos con la creación de nuevos impuestos y el aumento de su participación en las contribuciones directas recaudadas por la federación; al mismo tiempo, se les retiró el pago de ciertos servicios y obligaciones que habían perdido el carácter municipal.

Así, el municipio de la Ciudad de México dejó de pagar los gastos del Gobierno del Distrito y los de la inspección general de policía; dejó de contribuir para la beneficencia pública y dejó de tener a su cargo la instrucción primaria, que perdió el carácter municipal en el Distrito y Territorios.

El distanciamiento tan profundo que existió durante el porfiriato entre el Gobierno Federal y las autoridades municipales, como producto del sentir popular, llevó al gobierno a establecer las Juntas Auxiliares que eran órganos de colaboración municipal, pero que en realidad más obstaculizaban que resolvían los problemas planteados, por otra parte, su conformación era de un carácter muy elitista, por lo que resultaron impopulares.

1.4.2 La Ciudad de México durante la Revolución

Durante la Revolución, la Ciudad de México sufrió constantemente con la entrada y salí-

da de los diversos bandos revolucionarios, llegándose a presentar el caso, como sucedió cuando los zapatistas tomaron la ciudad, de que se disolviera el ayuntamiento y se arrestara a sus miembros. Se pretendía que de alguna manera, el ayuntamiento capitalino fuera de carácter neutral con relación a los acontecimientos revolucionarios.

En los diversos planes revolucionarios que fueron estandarte de los grupos que participaron en la lucha, es posible encontrar alusiones importantes a la figura del municipio; sin embargo, no ocurre lo mismo con el ayuntamiento de la Ciudad de México, por lo cual lo establecido en relación con todos los municipios opera igualmente para él.

En términos generales, la revolución perseguía la abolición de las jefaturas políticas, figura que había resultado altamente perjudicial para la población. También se buscaba el restablecimiento de la libertad municipal, siendo ésta una de las condiciones que propiciaron la revolución.

Fueron muchos los obstáculos que el tema del municipio tuvo que enfrentar, para que lo conociéramos en los términos en que fue plasmado en la Constitución Federal de 1917; es además conveniente señalar que durante los debates del constituyente surgieron innumerables consideraciones con respecto a la libertad municipal y sus relaciones con la hacienda del estado, así como también con la educación. Fue éste un tema de caluroso debate propiciado por el interés que los revolucionarios tenían en la figura del municipio, en razón de los abusos y arbitrariedades que sufrió la población a manos de los jefes políticos.

El problema de la libertad económica del municipio fue más difícil de salvar que

el de la libertad y autonomía política, pues se expresaban consideraciones diversas respecto de la forma en que se intervendría en las recaudaciones de los ingresos estatales. Se llegó a la conclusión de que sólo administrarían su hacienda dejando a los gobiernos de los estados hacer lo propio.

Es muy importante tomar en consideración la trascendencia de las reformas constitucionales en materia municipal, pues éstas conjuntamente con las innovaciones en materia agraria y laboral, constituyen los pilares de los objetivos revolucionarios.³⁰

1.4.3 La Constitución de 1917

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, 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 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:

- 1º 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;
- 2º En el artículo 44, se reconocían los límites que hasta entonces tenía seña-

³⁰ Aguirre Vázquez, *loc. cit.*, pp. 44-56

lados 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";

3º 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;

4º 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:

- 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.

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 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.

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".³¹

El hecho de que ordinariamente los poderes federales hayan residido en la Ciudad de México, decía Jara, no era razón suficiente para conculcarle 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, sostenía Jara, 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".³²

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 todo 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.

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

Una de las razones que se esgrimieron 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".³³

En resumen, Jara 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".³⁴

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.

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

³¹ Congreso Constituyente de 1916-1917, Diario de debates, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, tomo 4, pp. 364 y 365.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

CAPÍTULO II

DISTRITO FEDERAL DE 1928 A 1987

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 hito 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 (...) (y) 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”.³⁸

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) llegaremos a la conclusión de que el poder municipal en el Distrito Federal no tiene razón de ser”.³⁹

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.

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”.⁴⁰

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

³⁸ Diario de debates de la Cámara de Diputados del 25 de abril de 1928, p. 7

³⁹ *Idem*, p. 9

⁴⁰ *Idem*, p. 10

del Gobierno del Distrito Federal la concierne 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. Hay que 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.

En contra del dictamen propuesto por las referidas comisiones, se pronunció el grupo laborista de la Cámara, representado por Lombardo Toledano, Ricardo Treviño y Cortés Herrera, quienes no obstante, aceptaron la necesidad de unificar en un Distrito Federal como el nuestro, criterios y mandos para una eficaz atención de los servicios públicos.

Desde el punto de vista de la administración de los servicios públicos, Lombardo Toledano afirmó categórico: "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".⁴¹ 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" 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".⁴²

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 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".⁴³

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

⁴¹ Diario de Debates de la Cámara de Diputados del 16 de mayo de 1928, p. 14

⁴² Ídem, p. 24

⁴³ Ídem, p. 23

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”.⁴⁴

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” (artículo 73 fracción VI, base primera).

Por virtud de esta Reforma Constitucional, en 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.⁴⁵

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. 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. 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.⁴⁶

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, 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.

La superficie del Distrito Federal fue conservada como la Ciudad de México y las delegaciones de: Azcapotzalco, Coyo-

⁴⁴ *Ibid.*, p. 25.

⁴⁵ Díaz Alfaro, Salomón, *ibid. cit.*, pp. 212-215.

⁴⁶ Aguero Vizcarra, Javier, *ibid. cit.*, p. 58.

cán, Cuajimalpa, Iztacalco, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Ixtapalapa, Tlalpan y Xochimilco, en total 11 delegaciones.

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 del Distrito Federal.

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.

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 ope-

ración, 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, 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 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, Iztacalco, Coyoacán, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Venustiano Carranza, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero y Tláhuac. 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. Ello propició el ajuste y complementariedad en su estructura organizativa, así 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, 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 1978*

En el año de 1978 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. 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.

Fue precisamente en el capítulo VI, "De la participación política de los ciudadanos", 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.⁴⁷

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

⁴⁷ *idem.*, pp. 41-62

del Departamento del Distrito Federal, la cuarta 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, 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.

La jefatura del Departamento disponía de dos instancias de proyecto directo en el ejercicio de sus funciones: el consejo consultivo, órgano de mayor jerarquía en lo que se refiere a participación ciudadana y la comisión interna de administración y programación como modalidad de participación de los titulares y técnicos de la institución, a fin de planear, coordinar y evaluar los programas de su competencia a efecto de realizarlos eficientemente.

La jefatura del departamento, las secretarías generales, la oficialía mayor y las direcciones generales integran la administración centralizada; mientras que las delegaciones y los órganos técnicos des-

concentrados conforman la administración desconcentrada del Departamento del Distrito Federal.

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 (*Diario Oficial* del 17 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 estable-

cer cuál será el órgano u órganos a través de los cuales ejercerá tal facultad". 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.

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 Ramírez, 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.⁴⁸

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 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. Su función constituyente se reduce a dotar de facultades a los tres poderes que creó la Constitución. En ejercicio de esta función, el Congreso de la Unión ha expedido 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 debería en rigor señalarse sus propias facultades de legislatura del Distrito, mediante otra ley constituyente, como lo ha hecho 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

⁴⁸ Adems., pp.159-161

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 tiene 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 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.⁴⁹

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

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 dos formas de participación ciudadana, que han probado su efectividad en estados que disponen de vigorosas instituciones democráticas: el referéndum y la iniciativa popular".⁵⁰

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

⁴⁹ Irena Ramírez, Felipe, *Democracia Constitucional Mexicana*, México, Porrúa, 1991, pp. 310-311.

⁵⁰ Diario de Debates de la Cámara de Diputados del 6 de octubre de 1977, p. 10.

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" 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 59:¹¹

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

"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".

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.

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".

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.

¹¹ Serra Ramírez, Felipe, *ob. cit.*, p. 312

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".

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 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 expe-

dido, 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". 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.⁵²

⁵² Aguirre Vizcarra, *loc. cit.*, pp. 105 y 10.

CAPÍTULO III

ESTRUCTURA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1988 A 1996

3.1 EL CONSEJO CONSULTIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

3.1.1 *Las Juntas de Vecinos*

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal creó a los órganos denominados "órganos de colaboración vecinal y ciudadana", que tenían cierto contenido político administrativo como señalan algunos autores, 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 habita-

cional, integraban las Asociaciones de Residentes correspondientes.

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 desem-

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

3.1.2 *El Consejo Consultivo*

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-administrativas.⁵³

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 propio, también lo es que por su carácter de asiento de los poderes federales no tiene poderes ejecutivo y legislativo propios o, por lo menos, no como los otros estados de la Federación, ya que aquí no hay 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

⁵³ Véase, pp. 123 y 94.

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.

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 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.

Con estas consideraciones se promulgó el decreto reformador que creaba a la Asamblea de Representantes del Dis-

trito 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, deseamos destacar 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.

- 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 participa-

ron 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 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 plurinominal. 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 plurinominal. El PARM, a su vez, logró obtener dos representaciones por la vía plurinominal.

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.

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 es 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.
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 I Asamblea de Representantes fue la de citar a los servidores públicos para que 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 los artículos 8, párrafo V, y 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

y 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.³⁴

3.3 LA SEGUNDA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

3.3.1 *El reto de la segunda Asamblea de Representantes*

El reto principal 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 inte-

³⁴ Tejón Hernández, Raquel, *Perfil y Semblanza Política de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 1991*, pp. 13 y 14.

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

3.3.2 La magnitud del reto

Si la primera Asamblea de Representantes tiene 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 debe 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 carecer 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 asiste a la comparecencia de funcionarios de la administración, lo que incluye al Regente de la ciudad con cuya presencia se abre el segundo periodo de sesiones. De igual modo, la tribuna de la Asamblea es ocupada por los titulares de cada una de las Delegaciones del 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.

3.3.3 *Los números de 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.
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.
9. Reforma al Reglamento de Construcciones.

3.3.4 *La segunda Asamblea en hechos*

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 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).

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 Legis-

lativo 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 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.

3.3.5 El balance final de 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 desem-

peñada 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.

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.⁵⁵

3.4 ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. PRIMERA LEGISLATURA

3.4.1 *Reforma constitucional al artículo 122, llevada a cabo en el año de 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 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.⁵⁶

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 Mé-

⁵⁵ Bejar Algaiz, Lusa. "La Segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal", *Revista Asamblea*, volumen 1, núm. 1, Asamblea de Representantes, Primera Legislatura, México, 1995, pp. 25-29.

⁵⁶ Moreno Padilla, Javier. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Síntesis, 1995, p. 159.

xico 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 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 Diputados 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 al cual el Jefe del Distrito Federal podrá participar en el proceso de formación de leyes y decretos. Expresamente se 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.⁵⁷

3.4.3 *Nueva estructura de la Asamblea*

Las mayores atribuciones y facultades legislativas de la Asamblea de Representan-

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 161-162

tes hicieron necesaria una nueva estructura interna. De conformidad con las disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de la Ley Orgánica y el 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.
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.⁵⁸

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.
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. Reformas al Código Financiero del Distrito Federal.
26. Ley de Ingresos del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal 1996.

27. Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal 1996.
28. Ley de Protección Civil del Distrito Federal.
29. Reformas a Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
30. Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
31. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
32. Ley para el funcionamiento de establecimientos mercantiles en el Distrito Federal.
33. Dictamen por el que se otorgó la medalla al Mérito Ciudadano al Maestro Luis Herrera de la Fuente.
34. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
35. Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar.
36. Ley Ambiental del Distrito Federal.
37. Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
38. Reformas a la Ley de Protección Civil del Distrito Federal.
39. Ley del Fondo de Apoyo a la Administración de Justicia del Distrito Federal.
40. Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.
41. Reformas a la ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el distrito federal.
42. Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal.
43. Iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones al Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para la República en materia federal, y del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.
44. Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, correspondiente al ejercicio fiscal 1995.
45. Reformas al Código Financiero del Distrito Federal.
46. Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 1997.
47. Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 1997.
48. Ley para la celebración de espectáculos públicos en el Distrito Federal.
49. Dictamen General de los programas delegacionales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
50. Dictamen en lo particular de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
51. Decreto de reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Distrito Federal.
52. Decreto por el que se adiciona y reforma el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
53. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
54. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.
55. Ley de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal.

3.4.5 Aspectos relevantes

- a) 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.

- b) 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.
- c) 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 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 poli-

ticas antes de una elección, o que no se relacionan directamente con la democracia representativa".³⁹

3.5. CONSEJOS DE CIUDADANOS DE LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL

3.5.1 Creación de los Consejos Ciudadanos

Como hemos dicho, las intensas movilizaciones de los habitantes de la Ciudad de México en el curso de los últimos años dieron lugar en 1993, a nuevas disposiciones en el ámbito político y administrativo del Distrito Federal.

En periodo extraordinario de sesiones, el 2 de septiembre de ese año, el pleno de la Cámara de Diputados conoció el dictamen que fundamentaba, entre otras cuestiones, la creación de los Consejos de Ciudadanos, para discutir el tema un día después.

En favor de las nuevas instancias, la fracción priista argumentó que éstas no sólo estimulaban una efectiva participación social en los asuntos del Distrito Federal, sino que también fortalecían el sistema de partidos. Por su parte, durante el debate los representantes de varios partidos de oposición se pronunciaron por dotar a estos órganos con una mayor capacidad de decisión, pero admitieron, no obstante, que a través de ellos se podría fomentar la participación de los partidos políticos.

Con los cambios aprobados en el marco de la reforma política en curso, publicados el 25 de octubre de 1993 en el *Diario Oficial de la Federación*, los asuntos relativos a la metrópoli quedaron condensados

³⁹ Castro, Juvenio V., *El Artículo 105 Constitucional*, México, Facultad de Derecho, UNAM, 1996, pp. 252-253

en el artículo 122 del texto constitucional. En él, se asignó al Congreso de la Unión la Facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en su fracción 1 inciso e), se precisó que esta norma determinaría las bases para “la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un Consejo de Ciudadanos para la intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinarían las leyes correspondientes”. De igual modo, se apuntó que “la ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los Consejos Ciudadanos”.

Conforme a lo establecido en el artículo 122 constitucional, el Congreso de la Unión aprobó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (publicado el 26 de julio de 1994), y en su Título Sexto, no sólo definió la integración, instalación y funciones de los Consejos, sino que también marcó como un derecho y una obligación la participación de los ciudadanos del Distrito Federal.

En los artículos transitorios de la reforma en cuestión se determinó la gradual aplicación de las disposiciones apenas aprobadas. Así, por ejemplo, mientras la ampliación de las facultades legislativas otorgadas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se fijó para 1994, la elección e instalación de los Consejos de Ciudadanos quedó prevista para un año después. Ese plazo se confirmó en el Estatuto de Gobierno al establecer su verificación para los meses de junio y agosto de 1995, respectivamente.

3.5.2 *La Ley de Participación Ciudadana*

La Ley de Participación Ciudadana fue aprobada únicamente por los representantes del PRI, siendo publicada por decreto presidencial en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1995.⁶⁰

Debemos aclarar que esta Ley estuvo en grave riesgo de existir, toda vez que más del 33 por ciento de los representantes de la Asamblea promovieron desde el mismo día de su aparición, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una acción de inconstitucionalidad, primera en su tipo, por considerar que dicha Ley era violatoria de los artículos 122, fracción I, inciso e), y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a la exclusión que en dicha ley se hacía de la participación de los partidos políticos con registro nacional para postular candidatos para consejeros ciudadanos.⁶¹

Compuesta por 150 artículos agrupados en tres Títulos, más 12 artículos transitorios, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal tuvo como objetivo principal motivar la participación de los ciudadanos, encauzándola a través de las instituciones que regulaba. Su parte fundamental se refería a la institución de los Consejos Ciudadanos, figura de representación que no existía dentro de la reglamentación del Distrito Federal. Además de normar otras nuevas instituciones de representación ciudadana como: Audiencia Pública, Difusión Pública, Colaboración Ciudadana, Consulta Vecinal, Quejas y Denuncias de los ciudadanos, recorridos obligatorios de los Delegados y lo relativo a los órganos de representación Vecinal como son los Jefes de Manzana y las Asociaciones de Residentes.

⁶⁰ Deyá Argati Luján, “Los Consejos de Ciudadanos”, *Revista Asamblea*, vol. 1, núm. 5, Asamblea de Representantes, Primera Legislatura 1995, p. 28.

⁶¹ Arreda Ayala, Álvaro, “Ley de Participación Ciudadana. ¿Avance o Letal Muerta?”, *Revista Asamblea*, vol. 1, núm. 5, Asamblea de Representantes, Primera Legislatura, México, 1995, p. 30.

La gran novedad respecto de otras reglamentaciones, es que en noviembre de 1995, los ciudadanos del Distrito Federal, de manera libre y directa, eligieron a los llamados Consejeros Ciudadanos, siendo éstos los novedosos órganos de representación vecinal y de participación ciudadana, pero que no sustituyeron a la Asamblea de Representantes. La nueva institución política sólo intervino en la gestión, supervisión, evaluación y consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública que presentaron los Delegados del Distrito Federal.

Los Consejos Ciudadanos se integraron con ciudadanos que aparentemente eran independientes, no militantes de partido alguno, electos en cada una de las 16 delegaciones, propuestos por el cuatro por ciento de los empadronados de su área vecinal. Las elecciones de estos Consejos se llevaron a cabo a través de un órgano cúpula, autónomo, de carácter temporal, que se denominó Comisión de Integración de los Consejeros Ciudadanos, que organizó y vigiló la elección de los Consejeros Ciudadanos en el Distrito Federal, funcionando con un Comité Central y un Comité para cada Delegación del Distrito Federal.

Es de destacarse que la geografía electoral utilizada en la elección de Consejeros Ciudadanos quedó bajo la responsabilidad del Instituto Federal Electoral. Las áreas vecinales, base territorial de cada Delegación, se determinaron por los primeros 100 mil habitantes de la Delegación, estando en correspondencia con las secciones electorales que el Instituto Federal Electoral consideró. Además, el Instituto Federal Electoral intervino también para proceder con los mecanismos de

capacitación ciudadana para la recepción, escrutinio y cómputo de los votos. La recepción de la votación, el escrutinio y cómputo lo hicieron los funcionarios de casillas designados por los órganos electorales del Instituto Federal Electoral, utilizando el padrón electoral, credencial para votar con fotografía y la lista nominal de electores.

Punto de controversia fue el relativo al aval ciudadano que incidía directamente en el secreto del voto. Al haber solicitado el candidato, el apellido paterno y materno, nombre completo, domicilio y clave de elector y firma de los ciudadanos que avalaban su solicitud de registro, más de uno de aquellos se resistió a proporcionar sus datos y su aval, por la desconfianza existente en las prácticas electorales del país. Además, se convirtieron en ciudadanos sospechosos, pues aquellos que avalaron las candidaturas tuvieron que aceptar una supervisión de los Comités Delegaciones en sus respectivos domicilios, a fin de certificar la acreditación de la identidad de las personas que avalaron la solicitud de registro. La autoridad sabía de antemano por quién se votaría; rompiendo por primera vez con el secreto del voto.

Un comentario final sobre estos órganos de representación vecinal es que estas instancias no fueron ninguna novedad con relación a lo que ya se conocía de ellas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, ya que sus funciones fueron básicamente de gestoría, supervisión y consulta sobre programas, proyectos o actos que la autoridad le sometió al respectivo Consejo.⁶²

3.5.3 Participación de los partidos políticos en la elección e integración de los Consejos Ciudadanos

3.5.3.1 Elecciones

A pesar de que los partidos políticos de oposición representados en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (PAN, PRD, PT y PVEM) se pronunciaron en contra de la Ley de Participación Ciudadana, aceptaron participar no sólo en la organización del proceso de integración de los Consejos Ciudadanos como lo contemplaba la Ley, sino directamente en la presentación de candidatos, aunque en forma velada, a través de propaganda que identificaba a los candidatos con algún partido político. El caso más claro lo fue el del PAN, que con "Acción Vecinal", los colores blanco y azul y el logotipo de Clouthier impulsó a sus candidatos. En cuanto al PRD con el "Movimiento Vecino" buscó conjugar a un ala del perredismo con sectores independientes con presencia territorial y trabajo en sus comunidades como una alternativa para limitar el avance del panismo en sectores medios de la ciudad y aprovechar la crisis interna del Partido Revolucionario Institucional y su alejamiento de importantes sectores sociales.⁶³ De igual manera el PRI impulsó a sus candidatos, pero al contrario del PAN y PRD, cuidándose de no ser identificado.

Es de destacar que durante el tiempo de campaña, múltiples fueron las denuncias de candidatos en contra de las autoridades delegacionales, por apoyar a los candidatos "oficiales".

Finalmente, la elección de Consejeros Ciudadanos para algunos analistas políticos

como Arturo Sánchez Gutiérrez, coordinador de la Maestría en Gobierno y Asuntos Políticos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, fue una "fiesta de disfraces", pues hubo candidaturas simuladas.⁶⁴

3.5.3.2 Integración de los Consejos de Ciudadanos

Como dato tenemos que de los Consejeros electos, 262 fueron priistas, 68 perredistas, 27 panistas y 10 independientes. El PRI presidió 15 de los 16 Consejos Delegacionales. Sólo en Benito Juárez un panista encabezó este órgano.

Como dato final, tenemos que en la elección de julio de 1997, participaron 74 de los 365 Consejeros Ciudadanos; el PRI postuló a 4 propietarios y 24 suplentes para la ALDF y 17 suplentes para el Congreso; el PAN a siete propietarios dos suplentes para la ALDF, triunfaron nueve exconsejeros Ciudadanos perredistas y un panista, y para la Cámara de Diputados, siete perredistas.⁶⁵

3.5.4 Desaparición de los Consejos de Ciudadanos

El penúltimo mes del año de 1996 fue escenario de cambios en materia electoral a nivel constitucional y en cuanto al panorama de las elecciones de 1997 en la capital de la república. Al aprobarse en el mes de noviembre las modificaciones a las leyes secundarias, entre ellas el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se prohibió la conformación de coaliciones y se aprobó la desaparición de la figura de Consejeros Ciudadanos del Distrito Federal. Múltiples

⁶³ La Jornada, 25 de octubre de 1995, p. 45

⁶⁴ La Jornada, 16 de octubre de 1995, p. 52

⁶⁵ Reforma, 15 de agosto de 1997, p. 58

fueron las reacciones de los partidos de oposición, la ciudadanía y los consejeros ciudadanos, en torno a la desaparición de la figura de representación vecinal.

El 15 de agosto de 1997, dejan de trabajar los Consejos de Ciudadanos sin que hubiera una figura vecinal que los sustituyera, quedando –en esa fecha– únicamente como instancias de participación ciudadana los jefes de manzana y las asociaciones de residentes.

A pesar de que los Consejos de Ciudadanos estuvieron en funciones sólo veinte meses, los resultados de sus actividades, principalmente en lo que se refiere a la gestión social, los podemos considerar como buenos, tomando en cuenta que sus facultades fueron muy limitadas y que su trabajo se desarrolló generalmente en dos bloques: los priistas y los de oposición, manteniendo los primeros la presidencia de 14 Consejos Delegacionales.

CAPÍTULO IV

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

Para lograr lo anterior, se determinó trabajar de manera conjunta en mesas específicas para los temas antes mencionados. Dichos trabajos no estuvieron exentos de dificultades derivadas de la complejidad de los temas tratados y de las vicisitudes de la vida política nacional; sin embargo, las discusiones se dieron en un marco de cordialidad y voluntad política. Las conclusiones alcanzadas en estas mesas fueron puestas a consideración de los integrantes de la Mesa Central.

En esa instancia de trabajo, los dirigentes nacionales de los partidos políticos representados en el Congreso y los coordinadores de los grupos parlamentarios en el Senado y en la Cámara de Diputados,

llegaron a conclusiones que fueron el punto de partida para las deliberaciones en el seno de las comisiones especiales de carácter plural creadas en ambas Cámaras, para tales efectos. En dichas comisiones, cuyos trabajos incluyeron reuniones en conferencia, se enriqueció el proceso de análisis de las propuestas derivadas de los acercamientos entre el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo, mediante la consideración de distintas iniciativas presentadas por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados sobre materias coincidentes. Así, el foro del Congreso constituyó un ámbito institucional para la evolución del diálogo entre los partidos, mediante la consideración de distintas iniciativas presentadas por medio de sus legisladores, dando como resultado –por lo que se refiere al Distrito Federal– la reforma del artículo 122 Constitucional (*Diario Oficial de la Federación* de fecha 22 de agosto de 1996).

El artículo 122 constitucional reformado 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 Honorable Congreso de la Unión, publicándose el decreto correspondiente en el *Diario Oficial de la Federación* el día 4 de diciembre de 1997.

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 la propia entidad. En consecuencia, conforme con el texto que examinamos, 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 constitucional.⁴⁶ Examinemos las atribuciones que en materia del Distrito Federal tiene el Presidente de la República.

4.2.1 *El Presidente de la República*

El efecto 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 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 *Del nombramiento y la remoción del Secretario de Seguridad Pública y del Procurador General de Justicia del Distrito Federal*

Relacionando al artículo 122 constitucional, apartado E, con el artículo 34 del Estatuto de Gobierno, tenemos que: corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, 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

⁴⁶ Sánchez Brizgali, Enrique, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1997, p. 526

de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

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.

La decisión del Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, de dejar en manos del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, el nombramiento de los funcionarios antes mencionados, fue la más acertada 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.

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 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 y los Municipios se coordinarán 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.

En razón de que el presente estudio se refiere únicamente al tema de la reforma política del Distrito Federal y no al tema de la seguridad pública, precisaremos que conforme a lo antes mencionado, 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,* 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

* Diario Oficial de la Federación del 11 de diciembre de 1995

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.

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

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

4.2.2.1 Del encargo

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tendrá a su cargo el ejecutivo y la adminis-

tración 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 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.

4.2.2.2 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";
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 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.

4.2.2.3 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 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 confiere 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 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 disponga la ley. Esta facultad se le otorgó por virtud de las reformas al Estatuto de Gobierno de diciembre de 1997. Asimismo, la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, en su artículo 84 dispone: "La Junta estará a cargo de un Consejo de vocales integrado por: I. Un presidente que será designado 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 4.2.7.7
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 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 con lo dispuesto en este Estatuto y las leyes correspondientes. Destaca en esta materia la obligación que se 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, garantías 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 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

des 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 3º 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 establecer 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 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:

- 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; y
- 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;

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.

4.2.2.4 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 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.

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. Invadir 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; y
- 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 afectan 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 prevaletentes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales 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".⁶⁷

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, consi-

deramos 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.

4.2.2.5 De la 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 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 Gober-

⁶⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, Enero de 1997, *Teza*, 1.2ª, A. 1/16, p. 383.

nador 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.⁶⁸ 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%.

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.⁶⁹

A lo largo del mes de julio, y una vez dados a conocer los resultados de la jor-

nada 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.⁷⁰

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.

4.2.2.6 *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, 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.

⁶⁸ Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Primera Legislatura, Revista Asamblea, vol. 2, num. 21, Reprints, México 1996, p.43

⁶⁹ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primera Legislatura, Revista Asamblea, núm. 2, segunda época volumen 1, Reprints, Méxco. 1997, p. 23

⁷⁰ Ídem, p. 24

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.

Correspondió a Martí Batres dirigir 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 secretaria para dar lectura a la constancia de mayoría expedida por el Instituto Fed-

ral 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 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 es titular de la Jefatura de Gobierno.⁷³

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

⁷³ Meyer Urena, Juan Carlos, "La Asamblea Legislativa, un Espacio Privilegiado del Encuentro Político", *Revista Asamblea* núm. 3, 2ª época, vol. 1, Resposcan, México, 1997, p. 6.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal solamente puede ser expedido y modificado por el Congreso de la Unión.⁷² 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 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. Los comentarios y nuestra propuesta respecto de esta facultad quedaron precisados en el tema de la remoción del Jefe de Gobierno.

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, entrará en vigor el 1º de enero de 1999, tal como lo señala el artículo décimo primero transitorio del decreto de reforma mencionado.

Igualmente, resulta importante la facultad de este órgano de recibir los informes

⁷² Sánchez Bragas, Enrique, *ob. cit.*, pp. 526-527.

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 1º de enero de 1998. Aclarando que en las elecciones de Jefe de Gobierno y 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 3º 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 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.

4.3.2.3 De la facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa

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, y de la cual más adelante hablaremos.

4.3.2.4 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 integra 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 plurinomial, 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.

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 téc-

nico, 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 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.

4.3.2.5 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 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,* se crearon seis nuevas 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 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.

* Aprobada el 17 de noviembre de 1997

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; o
- 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.

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 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 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 su inclusión en el proyecto de presupuesto de

egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

4.4.3 De los 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 la 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).
- b) La Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, a cuyo cargo está la impartición de la justicia laboral en el ámbito local, 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 confieren la Ley Suprema, el Estatuto de Gobierno y las demás disposiciones legales aplicables. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal dispondrá lo necesario, en el ámbito de su competencia, para que la institución a su cargo adopte las políticas generales de seguridad pública que establezca 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 prevé otro cambio importante, que consiste en que los ciudadanos de la capital de la República podrán elegir para 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 serán electos, plantea que en el Estatuto de Gobierno se deberá 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 fija 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 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 que 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 materias 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.
- 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; y
- IX. Realización, en términos generales, de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o al público y obras, de ejercicio o incidencia intra-delegacional.

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 nuestra opinión, distingue definitivamente a las estructuras descentralizadas políticas".²² 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:

- II. Estar investidos de personalidad jurídica y manejar su patrimonio; además

²² Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. México: Porrúa, 1995. p. 698.

de expedir bandos de policía y buen gobierno y otros instrumentos normativos de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

- III. 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.
 - b) Participaciones federales.
 - c) Ingresos derivados de servicios públicos que presten.
- V. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- VI. 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, administra-

ción, 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 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 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. Exceptuando 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 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 trans-delegacional.

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.

4.5.2.4 Opinión en concesiones de servicios públicos

Esta facultad debiera de ampliarse a efecto de que no solamente opinen sobre las concesiones que se otorguen en su demarcación, sino también ejerzan medidas de control sobre la calidad del servicio correspondiente.

4.5.2.5 Licencias, permisos y autorizaciones

Se debe mantener esta facultad, exclusiva de los órganos de las demarcaciones.

4.5.2.6 Sanciones administrativas

Se mantiene en los términos actuales.

4.5.2.7 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.

4.5.2.8 Funciones administrativas, prestación de servicios públicos o al público

Se mantienen las mismas.

4.5.2.9 Uso del suelo

Consideramos que los órganos político-administrativos de las demarcaciones po-

drian tener la facultad de aprobar y administrar el plan de desarrollo de su territorio, lo que incluye tanto el programa en sí, como las modificaciones que en su caso se requieran o promuevan, con excepción de las obras de impacto para la ciudad.

4.5.2.10 *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.

4.5.2.11 *Planeación conjunta con Municipios Limitrofes*

Se aplicaría lo correspondiente a la coordinación metropolitana.

4.5.2.12 *Protección ambiental*

En este aspecto, los órganos de las demarcaciones pueden tener atribuciones, especialmente en lo referente al control ambiental.

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.

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 correspondien-

te, 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.

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:

- a) Los programas operativos.
- b) Anteproyecto de presupuesto.
- c) Expedición de instrumentos normativos.
- d) Plan de desarrollo de la demarcación.

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.

4.6 OTROS CAMBIOS DE IMPORTANCIA PARA EL DISTRITO FEDERAL

4.6.1 *Nuevas 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.

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 *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.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. La Ciudad de México es desde los tiempos prehispánicos el centro político y social más importante del país, los aztecas la fundaron y le dieron grandeza. Durante la colonia, la antigua Tenochtitlan se transformó en la capital de la Nueva España con una nueva dimensión política.

SEGUNDA. El Distrito Federal se creó en la Constitución de 1824, comprendido en la Ciudad de México, 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.

TERCERA. 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.

CUARTA. A partir de 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.

QUINTA. Al triunfo de la Revolución, se defendió la autonomía municipal del Distrito Federal, en razón de la cada vez

más 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 nombrados por el Congreso de la Unión y la primera autoridad local era el Presidente municipal.

SEXTA. 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.

SÉPTIMA. 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.

OCTAVA. 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 insuficientes para alcanzar la democracia a la que aspiraba la sociedad capitalina. Por ello, y con el afán de reconocerles a los ciudadanos del Distrito Federal algunos de los derechos de que habían carecido, en 1987 mediante nueva reforma constitucional se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Sobre este órgano, cabe mencionar que desde sus orígenes tuvo los perfiles típicos de un órgano legislativo. 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.

NOVENA. 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, sus-

tentado en resultados electorales locales, que si bien, nunca se llevó a la práctica, políticamente significó un enorme avance en la capital del país. Asimismo, en la Ley Suprema, 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.

DÉCIMA. También, por virtud de la reforma constitucional antes mencionada, se crearon los Consejos de Ciudadanos como órganos de participación ciudadana y representación vecinal, en las Delegaciones del Distrito Federal. Cabe decir, respecto de estos órganos, que aunque normativamente se intentó que fueran en esencia, instancias ciudadanas, en la 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.

DÉCIMOPRIMERA. 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.

DÉCIMOSEGUNDA. 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.

DÉCIMOTERCERA. 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 varias que anteriormente estaban en la esfera del Titular del Ejecutivo Federal. Si bien, se ampliaron las facultades del Jefe de Gobierno, algunas presentan diversas limitantes, mismas que señalamos en los apartados correspondiente; 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 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 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 sí 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.

DÉCIMOCUARTA. 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.

DÉCIMOQUINTA. 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.

DÉCIMOSEXTA. 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 disfrutaran de las mismas garantías parlamentarias que la Constitución ofrece a los legisladores federales, es decir, de fuero constitucional.

DECIMOSÉPTIMA. Respecto de la competencia legislativa del órgano local, la reforma política del Distrito Federal de 1996, 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.

DÉCIМООCTAVA. 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.

DÉCIMONOVENA. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no tiene facultad de iniciativa ante el Congreso de la Unión en materias de competencia 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.

VIGÉSIMA. Como resultado de las elecciones del 6 de julio de 1997 la composición del órgano legislativo local dió un giro notable, que podemos calificar como histórico para la Ciudad de México, ya que por primera vez obtuvo la mayoría absoluta un partido de oposición.

VIGÉSIMO PRIMERA. 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.

VIGÉSIMO SEGUNDA. 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 previó 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.

VIGÉSIMO TERCERA. 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 competencia de los magistrados integrantes del Pleno del Tribunal, para dejarles únicamente funciones de carácter jurisdiccional, pasando los aspectos administrativos y de desa-

rollo de la carrera judicial a dicho Consejo de la Judicatura.

VIGÉSIMO CUARTA. 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.

VIGÉSIMO QUINTA. 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.

VIGÉSIMO SEXTA. 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 podremos elegir al Presidente de la República, Senadores, Diputados Federales, Diputados locales y Titulares de los Órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales.

VIGÉSIMO SÉPTIMA. Finalmente, concluimos que mientras subsista el régimen de excepción en la capital del país, la reforma política del Distrito Federal de 1996 no será la última.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel Ángel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1995.

AGUIRRE VIZUETT, Javier, *Distrito Federal: Organización Jurídica y Política*, México, Porrúa, 1989.

ARREOLA AYALA, Álvaro, "Ley de Participación Ciudadana: ¿Avance o Letra Muerta?", en *Revista Asamblea*, vol. 1, núm. 5, México, Editorial Asamblea de Representantes del Distrito Federal, I Legislatura, 1995.

BÉJAR ALGAZI, Luisa, "La Segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal", en *Revista Asamblea*, vol. 1, núm. 3, México, Editorial Asamblea de Representantes del Distrito Federal, I Legislatura, 1995.

BERNAL, Ignacio, *Historia Mínima de México*, México, Harla, 1983.

CASTRO, Juventino V, *El Artículo 105 Constitucional*, México, UNAM, 1996.

CUE CÁNOVAS, Agustín, *Historia Social y Económica de México 1521-1854*, México, Trillas, 1985.

DÍAZ ALFARO, Salomón, *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, 1992.

MEYER UREÑA, Juan Carlos, "La Asamblea Legislativa, un Espacio Privilegiado del Encuentro Político", en *Revista Asamblea*, vol. 1, núm. 3, segunda época, México, Editorial Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1997.

MORENO, M. Manuel, *La Organización Política y Social de los Aztecas*, México,

Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1962.

MORENO PADILLA, Javier, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Trillas, 1995.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 1997.

SOUSTELLE, Jacques, *La Vida Cotidiana de los Aztecas en Vísperas de la Conquista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1962.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1976*, México, Porrúa, 1976.

TREJO HERNÁNDEZ, Raciél, *Perfil y Semblanza Política de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, México, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 1991.

WOLF, Erick, *Pueblos y Culturas de Mesoamérica*, México, Era, 1925.

ZARCO, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1957.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.*
- *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.*
- *Ley de Participación Ciudadana.*
- *Ley de Expropiación.*
- *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*
- *Ley General de Seguridad Pública del Distrito Federal.*

- *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.*
 - *Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.*
 - *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.*
 - *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*
 - *Semanario Judicial de la Federación, Tomo V, enero de 1997, p. 383.*
- blea*, vol. 2, Editorial Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, 1996.
- Congreso Constituyente 1916-1917, Diario de Debates*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Tomo II, 1985.
- Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, del 25 de abril y 16 de mayo de 1928, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985.
- La Jornada*, del 16 y 25 de octubre de 1995.
- Reforma*, 15 de agosto de 1997.

OTRAS FUENTES

Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Primera Legislatura, *Revista Asam-*

La Reforma Política del Distrito Federal, terminó de imprimirse en Talleres Gráficos de México en el mes de diciembre de 2001. El cuidado de la edición y el diseño estuvieron a cargo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. El tiraje fue de 2 000 ejemplares impresos en papel cultural de 90 gramos y forros en cartulina couché mate de 210 gramos.

