

El control político en el régimen constitucional del Distrito Federal

Miguel Pérez López*

A Luz Elena, por un lustro de matrimonio feliz, cuyo apoyo comprensivo y amoroso alienta mi carrera académica.

"Sobre tu capital, cada hora vuela. Ojerosa y pintada, en carretela..."

Ramón López Velarde, Suave Patria

A partir de la idea esencial de que la Constitución es el entramado jurídico que procura señalar de manera objetiva el contorno delimitativo del ejercicio del poder público, el presente estudio tiene por objeto plantear un ensayo de enumeración de las distintas formas de control constitucional para los poderes federales y los órganos locales de gobierno para el Distrito Federal mexicano, que devine complejo por la intrincada regulación fundamental para la Capital de los Estados Unidos Mexicanos, en especial el artículo 122 constitucional y las principales leyes políticas del Distrito Federal.

Starting with the essential idea that Constitution is the juridical structure that observes in an objective form limitations in the exercise of public power, the present study has as an object to expose the different forms of constitutional control of federal powers and government local organisms for the Mexican Distrito Federal; that becomes complex a cause of an intricate and fundamental regulation for the Capital of the Mexican United States, specially in the constitutional article 122 and Distrito Federal 's principal political laws.

Sumario: I. El equilibrio constitucional como forma de control político. / 11. El control político en el Distrito Federal a partir de la reforma constitucional de 1996. / A] Controles constitucionales de tipo externo al ámbito local. / 1] La remoción del Jefe de Gobierno. / 2] El juicio político y la declaración de procedencia. / 3] La expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. / 4] Las facultades del Congreso de la Unión en materia de endeudamiento y el control financiero del Distrito Federal. / 5] La designación del Procurador General de Justicia y del titular del mando directo de la fuerza pública local. 6] El Poder Judicial de la Federación ante las autoridades del Distrito Federal: el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. / 7] La resolución de conflictos laborales burocráticos. / 8] El control por medio de la legislación local del Congreso de la Unión. / 9] El Recurso de Revisión contra resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. / B] Controles interorgánicos locales. / 1] Controles horizontales. / a) El control financiero: ingresos y egresos. / b) Iniciativas financieras. / c) La cuenta pública. / d) Renuncia y licencias del Ejecutivo local y designación de Jefe sustituto. / e) El veto. / f) Convocatoria de periodos extraordinarios de la Asamblea, g) El control parlamentario sobre la administración pública local, h) El control de la Asamblea y del Jefe de Gobierno hacia los tribunales del Distrito Federal y el Consejo de la Judicatura local. / i) Nombramiento de titulares e integrantes de órganos autónomos. / j) El control jurisdiccional mediante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. / k) Control por medio del *ombudsman* local. / 2] Controles verticales. / a) Breve referencia sobre las demarcaciones territoriales de la capital del país. / b) Remoción de los Jefes Delegacionales. / c) Elección de Jefes Delegacionales sustitutos. / d) Control financiero: egresos y cuenta pública. / e) Informes de los Jefes Delegacionales y comparecencias ante la Asamblea. / f) Control administrativo: el régimen de los servidores públicos. / f) Control jurisdiccional. / g) Control por medio del *ombudsman*. / IV. Conclusiones. / Bibliografía. / Hemerografía. / Legislación. / Documentación.

* Profesor-investigador Titular "C" del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco y profesor de Derecho Constitucional del Instituto de la Judicatura Federal.

I. El equilibrio constitucional como forma de control político

Las constituciones se establecen básicamente como el vértice superior de validez jurídica y la raíz del equilibrio entre los órganos que ejercen el poder político. Para tal efecto, fincan las competencias, formas de integración y la interrelación de los órganos, y los mecanismos por los cuales se procura que las extralimitaciones de un órgano sean contenidas e incluso eliminadas por los otros. Las fórmulas del control político proporcionan estabilidad y certeza al entramado estatal en las relaciones de poder, propensas a desbocarse.

El constitucionalismo, como *corpus* jurídico-político, postula limitaciones objetivas y ciertas de los compartimientos asignados a los titulares de los órganos de poder, así como de sus miembros, cuando son colegiados, o de sus agentes. Esas limitaciones se actualizan a través de la distribución de competencias. En un sistema federal se amplía el espectro de formas de control político, que por lo regular se estudian de la federación hacia los estados miembros, sin considerar que éstos también pueden controlar la actividad federal, como sería en el procedimiento revisor de la Constitución, donde por lo regular se les otorga la atribución de aprobar las adiciones y reformas constitucionales.

Las formas de control político se diversifican en el federalismo, como consecuencia natural de la expansión de atribuciones entre federación y estados miembros, por lo menos. El sistema constitucional se vuelve complejo y el equilibrio constitucional es más difícil de guardar, sobre todo cuando el poder federal abarca espacios formalmente reservados a las autoridades locales.

En el caso mexicano, la dificultad del esquema federal crece a partir de la reforma de 1993 relativa al Distrito Federal con una distribución de competencias *ad-hoc* para el gobierno de la capital del país entre autoridades federales y locales, que deviene embrollada con la reforma de 1996.¹ En el vigente artículo 122, el equilibrio aparece

1. En cuanto a la reforma de 1996, *cf.* ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *La reforma política de 1996 en México*. México, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica/Universidad Nacional Autónoma de México/Corte de Constitucionalidad de Guatemala/Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1997, pp. 237 a 262; ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, México Oxford, 1999, pp. 468 a 482; BECERRA, Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José, *La reforma electoral de 1996*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 215- 220; BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 13ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000, pp. 969 a 971; CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Las reformas de 1996*, México, Centro de Investigación Científica "Ing. Jorge L. Tamayo", 1998, pp. 219 a 223; "FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Editorial Porrúa, 1999, pp. 947 a 960; PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Estudio sobre el artículo 122 constitucional" en *Alegatos*, núm. 38, enero-abril de 1998, pp. 33 a 46; *Id.*, "El Derecho Local del Distrito Federal en el nuevo artículo 122 Constitu-

condicionado por la preocupación constante de que los poderes federales resulten rehenes de la autoridad local del Distrito Federal.² Esa preocupación permea el reparto de competencias y las formas de control de la federación hacia las autoridades locales, que en la última reforma desmerece el afán democrático para el Distrito Federal, pues por unos avances se quitan otros de la reforma anterior, la de 1993,³ y se mantiene una ominosa "espada de Damocles" sobre el Jefe de Gobierno, contraria a la esencia democrática derivada del artículo 39, el que establece que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

La reforma de 1996 incluyó un conjunto de principios que deben ser considerados en la confección del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal sobre la organización de la administración pública local: la distribución de atribuciones entre los distintos órganos administrativos locales y la fijación de los "órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal" que sustituirían a las delegaciones políticas instauradas en el esquema del sistema de gobierno centralizado por el presidente de la República.

cional" en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 2, junio de 1998, pp. 251 a 269; *Id.*, "La reforma política del Distretto Federale messicano" en GHIRINGMELLI, Robertino (coord.), *Aspetti del Federalismo Messicano*, Milán, Giuffrè editore, 2000, pp. 61 a 86; RÍOS ESTAVILLO, Juan José, "Comentario del artículo 122" en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, tomo 11, México, Editorial Porrúa / UNAM, 1997, pp. 1243 a 1262, y ROQUE FOURCADE, Elsa, "La organización del Distrito Federal: primeras reflexiones sobre la reforma constitucional" en *Alegatos*, núm. 34, septiembrc-diciembrc de 1996, México, pp. 651 a 656.

2. Cuando en este estudio se haga referencia a artículos sin mencionar la ley se entenderá que pertenecen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
3. *Diario Oficial* de la federación de 25 de octubre de 1993. Sobre la reforma constitucional de 1993 dedicada al Distrito Federal, *cf.* ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, tomo II, México, Coordinación de Humanidades de la UNAM, 1994, pp. 225 a 240; *Id.*, "La organización del Distrito Federal y su Estatuto de Gobierno" en VV. AA., *Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*, México, Editorial Porrúa, 1995, pp. 23 a 45; BURGOA, Ignacio, *op. cit.*, *supra* nota 1, pp. 968 a 969; CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., "Comentario sobre el artículo 122" en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo XI, México, Cámara de Diputados, 1995; CORONA M, Rocio, "Reformas políticas y representación ciudadana en el Distrito Federal" en COULOMB, Ilené y DUHAU, Emilio (coords.), *Dinámica urbana y procesos socio-políticos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco y Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, 1997, pp. 273 a 297, y RÍOS ESTAVILLO, Juan José, *Aspectos jurídicos de la reforma política del Distrito Federal 1993-1995*, tesis doctoral, México, Facultad de Derecho de la UNAM, 1995. Igualmente, *vid.* UAMDAN AMAD, Fauzi, "Algunas consideraciones en torno a las recientes reformas constitucionales concernientes al Distrito Federal" y SERRANO MIGALLÓN, Fernando, "La reforma al Distrito Federal", ambos en VALDEZ ABASCAL, Rubén y ROMERO APIS, José Elias (coords.), *La modernización del derecho mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1994, pp. 9 a 23 y 24 a 33. Sobre la reforma política del Distrito Federal hasta 1993 y su entorno socioeconómico, *vid.* NCHAUSTEGUI ROMERO, Teresa, "Distrito Federal" en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y CADENA ROA, Jorge (coords.), *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*. Tomo 1. México, La Jornada ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM, 1994, pp. 251 a 310.

En octubre de 1999, el Estatuto de Gobierno fue adecuado a la reforma constitucional de 1996 para determinar, entre otras cuestiones, lo relativo a la forma de integrar esos órganos de las demarcaciones, donde se plantearon las posibilidades de incorporar figuras semejantes a los ayuntamientos municipales ("cabildos", "cuasi cabildos", "comités de vecinos", por mencionar algunas posibles denominaciones) que pudieran constituirse en órganos de control y fiscalización de la administración pública de la demarcación territorial, sin llegar a asumir plenamente la figura municipal, que está vedada, en los vigentes términos del artículo 115, para el espacio geográfico de la capital de la República, por una cuestión descarnadamente práctica: la continuidad demográfica de la urbe, sin desconocer las posibilidades de transformar al Distrito Federal en un Estado-Capital, con limitaciones claras y precisas.

Otra aportación de la reforma constitucional sobre el Distrito Federal de 1996 es la posibilidad de elegir de manera universal, libre, secreta y directa a los titulares de los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales. El décimo transitorio del decreto de la reforma constitucional de 1996 señaló que la elección directa de esos titulares sería a partir del 1 de enero de 2000.⁴ En tanto, para la primera gestión del gobierno local del Distrito Federal electa democráticamente, que inició sus funciones el 5 de diciembre de 1997, dichos servidores públicos (en calidad de delegados) serían electos de manera indirecta en los términos que marque la ley, de donde se desprende la competencia de la Asamblea Legislativa, para llevar a cabo esa elección,⁵

4. *Diario Oficial* de la Federación de 22 de agosto de 1996.
5. La elección indirecta de los delegados políticos del Distrito Federal se reguló, en primer lugar, en el Estatuto de Gobierno y detalladamente en la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa, aunque con descuido técnico y contravención de las reglas estatutarias. Por el transitorio décimo cuarto del decreto de reformas del Estatuto de Gobierno publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 4 de diciembre de 1994, que permitió la adecuación normativa para la asunción de Cuauhtemoc Cárdenas, y en transitorio segundo del decreto de reformas del Estatuto de Gobierno publicado en el *Diario Oficial* de 14 de octubre de 1999. El transitorio décimo cuarto señaló las siguientes bases: "I. El Jefe de Gobierno enviará, a más tardar el 15 de diciembre de 1997, a la Asamblea Legislativa, propuestas individuales para cada uno de los titulares de las delegaciones políticas que deban nombrarse en el Distrito Federal; II. Para los efectos de la fracción anterior, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal formulará las propuestas individuales para cada cargo. Las propuestas serán aprobadas por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa. En caso de que la Asamblea Legislativa no aprobase alguna o algunas de ellas, se enviarán segundas propuestas para los cargos que reste por designar; de no ser aprobadas alguna o algunas de las segundas propuestas, se presentará una tercera propuesta por cada cargo que faltase por designar, y si ésta también fuese rechazada, se presentará una terna con nuevos candidatos y si ninguno de ellos obtuviera la mayoría calificada mencionada, quedará designado el que de ésta haya obtenido el mayor número de votos. Las

siendo inaplicable para este peculiar caso de "elección indirecta" la otra facultad de la Asamblea para legislar en materia electoral, pues en este caso se trata de elecciones directas, misma que entró en vigor el 1 de enero de 1998.⁶ Dos cuestiones de administración pública tocan un punto muy delicado en las relaciones entre los poderes federales y las autoridades locales del Distrito Federal: la procuración de justicia y la función de seguridad pública. Ha existido un prurito por precisar ámbitos competenciales en dichas cuestiones, a efecto de evitar un posible sojuzgamiento de las autoridades locales hacia los poderes de la Federación. La idea dominante es evitar que los poderes federales sean "rehenes" del ejercicio de la fuerza pública local, si ésta quedase exclusivamente en manos locales. Por ello aparecen situaciones de difícil deslinde constitucional. En lo que toca a la procuración de justicia, el Procurador local será nombrado —no electo— en los términos del Estatuto de Gobierno, y en este caso no hay referencia expresa de que la Procuraduría esté adscrita orgánica a la administración pública por lo que su regulación interna quedará a cargo del Congreso de la Unión. La cuestión de la seguridad pública resulta más complicada, pues es enfrentada con una parcelación de atribuciones: el presidente de la República conserva el *mando de la fuerza pública* del Distrito Federal⁷, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal surge como *director de los servicios de seguridad pública*⁸ y existirá un servidor público que tendrá el *mando directo de la fuerza pública local*⁹ quien es el Secretario de Seguridad Pública. Además el Congreso de la Unión mantiene la facultad de legislar sobre dicha materia en dos ordenamientos: el Estatuto de Gobierno, donde se proveerá sobre el nombramiento y remoción del encargado del man

en su transitorio tercero exponía que "en caso de que la Asamblea Legislativa no aprobase dicha propuesta, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal enviará una segunda, que de ser rechazada, nueva mente, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal presentará una tercera propuesta, y si ésta también fuese rechazada, presentará una terna con nuevos candidatos, y si ninguno de ellos obtuviera la mayoría calificada, quedará designado el que de ésta, haya obtenido el mayor número de votos", lo cual va más allá del Estatuto, por señalar que en el tercer intento de parte del Ejecutivo local debe enviar una "terna" y para salir del empecinado rechazo quedaría designado quien obtuviese la mayoría simple.

6. Inciso f] de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122.
7. Apartado E del artículo 122, en concordancia con la fracción VII del artículo 115.
8. Inciso e] de la fracción II de la base segunda del apartado C del artículo 122. En las reformas de diciembre de 1997 al Estatuto de Gobierno se definieron las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública en la fracción XX del artículo 67 de dicho ordenamiento. Esas funciones de dirección son: 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.
9. Apartado E del artículo 122.

do directo y se definirá la forma en que el Jefe de Gobierno ejercerá su papel directivo en la seguridad pública, y la Ley de Seguridad Pública.¹⁰ El tema de la seguridad pública es un factor determinante de la gobernabilidad de la ciudad, sobre todo ahora que los índices delictivos aumentan desorbitadamente. Sin embargo, la respuesta constitucional sólo atiende a puntos de equilibrio entre poderes y olvida uno de los grandes problemas nacionales de nuestro momento, que reclama solución.

Respecto a la relación de subordinación directa entre el presidente de la República y el Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia la ha reconocido en su tesis jurisprudencial 2a./J. 38/99, que señala lo siguiente:

SECRETARIO DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. SU SUPERIOR JERÁRQUICO LO ES EL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL (REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 22 DE AGOSTO DE 1996). La transformación del Departamento del Distrito Federal en una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propios, por virtud de las reformas ya especificadas al artículo 122 de la Constitución General de la República, no cambió la relación orgánica de superior jerárquico que tiene el titular del Ejecutivo Federal sobre el secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, porque la base quinta, inciso e) del artículo 122 constitucional, antes mencionado, establece que en el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de la propia Carta Magna, el que a su vez determina que el mando de la fuerza pública lo tiene el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Consecuentemente, en los juicios de amparo en que se conceda la protección constitucional en contra del secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, a fin de agotar el procedimiento previsto en los artículos 104 y 105 de la Ley de Amparo, también se debe requerir al presidente de la República como superior jerárquico del citado secretario de Seguridad Pública.¹¹

Veamos como aparece estructurada la forma del control político entre los órganos federales y locales.

II • El control político en el Distrito

Federal a partir de la reforma constitucional de 1996

La reforma de 1996 transformó el control político entre los poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal proveniente de la reforma constitucional de 1993. Aumentaron las previsiones limitativas de la Federación hacia las autoridades locales, además de mantenerse otras, aunque con distinta redacción a las ya enunciadas desde la reforma de 1993.

A continuación intentaré enumerar las formas de control político establecidas en el artículo 122 y otras disposiciones constitucionales concordantes, además de señalar su reglamentación en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y algunos ordenamientos federales y locales, iniciando con los controles de tipo externo al ámbito local (federación hacia autoridades locales) y después se verán los controles de tipo interno en el ámbito distrital (autoridades locales entre sí). Actualmente son inexistentes las posibilidades de control del Distrito Federal hacia la Federación, como, teóricamente, lo tienen los estados de la Unión en materia del procedimiento de reforma constitucional.

AJ Controles constitucionales de tipo externo al ámbito local

1] La remoción del Jefe de Gobierno

El presidente de la República y la Cámara de Senadores, o en sus recesos la Comisión Permanente, ejercen un control especial hacia el Jefe de Gobierno, pues el Senado o la Comisión Permanente pueden remover a éste por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal.¹² La reforma de 1996 repite la fórmula y los errores de su antecesora, sin embargo ahora se torna de mayor gravedad que en la versión anterior del artículo 122.

Hay una diferencia cualitativa que ha sido soslayada: el nuevo Jefe de Gobierno es electo de manera directa y no de forma indirecta como se planteaba en la reforma de 1993. Esto significa incomprensión de la esencia democrática de la investidura del Jefe de Gobierno, de mayor calibre político que el del modelo anterior, por cierto inaplicado. En el anterior artículo 122, el Ejecutivo local

10. El fundamento de lo concerniente al Estatuto de Gobierno está contenido en el Apartado E del artículo 122, en concordancia con la fracción 11 del apartado A del mismo precepto constitucional, mientras que el correspondiente a la Ley de Seguridad Pública tiene su apoyo en la fracción I del mismo apartado A.

11. Tesis de jurisprudencia 2a./J. 38/99, aprobada en sesión privada del 16 de abril de 1999, y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Tomo IX, mayo de 1999, Segunda Sala, p. 489.

12. El apartado F del artículo 122 prevé que: "La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso."

recaía en el llamado Jefe del Distrito Federal, designado por el presidente de la República de entre los miembros de la Asamblea de Representantes, en una suerte de forma de gobierno semiparlamentario, que fue apartado para instituir otro de corte idéntico al gobierno presidencial, donde la elección del Jefe de Gobierno es directa y distinta de la practicada para formar el órgano legislativo local. Además tenemos un error en cuanto a la formulación de la solicitud por un número exacto: la mitad de senadores o de legisladores integrantes de la Permanente, según el caso, ni más ni menos.¹³ En el artículo 27 del Estatuto de Gobierno reproduce el contenido del apartado F del artículo 122. Las causas graves para la remoción del jefe de Gobierno están señaladas en el artículo 66 del Estatuto y son las siguientes:

I. Invasión de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión;

II. Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión;

III. No brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello;

IV. Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público; 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."

La última de las causales debe interpretarse en el sentido que esas leyes deben provenir del ámbito del Congreso de la Unión, como legislador local del Distrito Federal.¹⁴

13. El anterior artículo 122 era reglamentado, en lo que hace a la facultad del Senado para destituir al entonces Jefe del Distrito Federal, por los artículos 27 y 28 del Estatuto de Gobierno publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 26 de julio de 1994, los cuales se adecuaron a la nueva denominación del Ejecutivo local en la reforma del Estatuto de Gobierno de 4 de diciembre de 1997. A este respecto, la investigadora Susana Thalia Pedroza consideraba que el procedimiento de remoción era el del juicio político previsto en el artículo 110 y las disposiciones correspondientes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que era y es inexacto, primero por tratar de asimilar una figura constitucional enteramente distinta a la facultad de remoción, donde no opera la Cámara de Diputados como órgano de acusación y segundo porque en la reforma de 1993 se asimiló como sujeto de juicio político en el mencionado artículo 110 al Jefe de Gobierno, en su calidad de titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, lo que nos lleva a considerar que la Ley fundamental hizo una distinción de las dos instituciones para destituir a ese servidor público: el juicio político y la remoción senatorial, además de que ésta podía y puede ser decidida por la Comisión Permanente, situación que no acontece en el juicio político, *cf.* Susana Thalia Pedroza, "Comentario al artículo 27" en VV. AA., *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal comentado*, México, Departamento del Distrito Federal-Instituto de Investigaciones Jurídicas y Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM, 1996, pp. 42 a 44.

14. Fracción I del apartado A del artículo 122.

El artículo 28 del Estatuto de Gobierno señala la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la República y la Cámara de Diputados comuniquen al Senado o a la Comisión Permanente la actualización de alguna de las causas de remoción del Ejecutivo de la Capital. En el caso del Máximo Tribunal y de la Cámara de Diputados, sus respectivas comunicaciones deben ser presentadas por la mayoría de sus miembros.¹⁵ Las comunicaciones deben expresar a) los hechos que presuntamente afectan las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal,¹⁶ y b) las disposiciones jurídicas que se considere fueron contravenidas o incumplidas.

En caso de que las comunicaciones sean adoptadas por la mitad del Senado o de la Permanente, se dará inicio al procedimiento de destitución, turnándose la solicitud a la comisión respectiva, la que dará vista al jefe de Gobierno para que aporte pruebas y manifieste lo que a su derecho convenga, en un término de diez días. La comisión deberá formular el dictamen correspondiente en los siguientes diez días. El jefe de Gobierno acudirá ante el Pleno senatorial o de la Comisión Permanente, para ejercer su defensa.

Para cerrar el procedimiento, el presidente de la República propondrá un candidato para Jefe de Gobierno sustituto al Senado, a fin de que concluya el resto del periodo (independientemente del tiempo que reste), en los términos previstos en la Constitución y en el Estatuto de Gobierno.¹⁷ El Senado nombrará al Jefe de Gobierno sustituto en los términos de la Ley Suprema y de su regulación interna, quien deberá satisfacer los requisitos señalados por el Estatuto de Gobierno para ser Ejecutivo local, salvo los que excluyen a servidores públicos inhabilitados ordinariamente para ocupar el cargo sin una previa separación, lo cual dejaría al Senado con pocos candidatos que cubriesen la vacante.¹⁸ Aunque el Estatuto es omiso, se entiende que la protesta del cargo de Jefe

15. Artículo 64 del Estatuto de Gobierno.

16. Sobre el concepto "orden público" es necesario acudir a la doctrina elaborada por el constitucionalista Elisur Arteaga Nava: "El orden público, en lo que incumbe a una autoridad dotada de facultad constituyente, es algo muy amplio y genérico: significa establecer un orden normativo operante en el que se tengan en cuenta en forma adecuada todos los factores reales de poder que existen y actúan en una sociedad determinada, instaurar los principios de seguridad, paz y tranquilidad social, etc. Pero respecto al legislador ordinario, compelido y limitado, por una norma fundamental, el concepto orden público significa hacer operantes los principios fundamentales asentados por aquél en la carta fundamental, y en los casos en que fue omiso, intentar integrar el derecho, sin contrariar y si complementar esos principios que caracterizan el tipo de constitución adoptado", *Derecho Constitucional, cit. supra* nota 1, pp. 96 y 97. Como se aprecia estas ideas son las que deben regir en cuanto a la interpretación del término orden público para los efectos de la destitución del Jefe de Gobierno.

17. Fracción I del artículo 32 del Estatuto de Gobierno.

18. Artículo 56 del Estatuto de Gobierno. Los servidores públicos que no tendrían necesidad de separarse con anticipación de sus cargos para asumir el puesto de Jefe de Gobierno sustituto serían: los miembros activos del Ejército; quienes tuviesen mando de policía; los Secretarios y Subsecretarios de Estado; los Jefes de Departamento Administrativo; el Procurador General de la República; los Minis-

sustituto sería ante el Senado o la Permanente.¹⁹ El nombramiento de Jefe de Gobierno sustituto se comunicará a los Poderes de la Unión y a los órganos legislativo y judicial del Distrito Federal.²⁰

Es inexplicable el mantenimiento de esta "espada de Damocles" que vuelve precaria la voluntad electoralmente expresada. Sorprende este mecanismo, pues tenemos que se pueden dar absurdos constitucionales: que el Jefe de Gobierno removido sea de un partido distinto al que haya ganado la presidencia o que tenga la mayoría en el Senado o en la Comisión Permanente, y en caso de la destitución sea nombrado un sustituto de un partido distinto y que no acreditó la confianza del electorado capitalino. El antecedente de estos absurdos se encuentra en el motivo central de las reformas constitucionales de 1993 y 1996: la paradoja política de que quien obtuvo la presidencia en 1988, no haya ganado la mayoría en el Distrito Federal y hubiese designado al Jefe del Departamento encargado del gobierno capitalino.

Debe mantenerse sólo el juicio político contra dicho funcionario, establecer las actuales causales de remoción como actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho de manera especial para el Jefe de Gobierno en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por último, a pesar de que la Constitución no establece expresamente la improcedencia del juicio de amparo contra la decisión del Senado o de la Comisión Permanente, como sí ocurre en los casos del juicio político o de la declaración de procedencia penal, la improcedencia tendría su apoyo en la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo.²¹

tos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los miembros del Consejo de la Judicatura Federal; los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito en el Distrito Federal; los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; los miembros del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; los Secretarios del Órgano Ejecutivo, el Oficial Mayor, el Contralor General, los titulares de los órganos político administrativo de las demarcaciones territoriales (Jefes Delegacionales), dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal. En el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, éstos tienen limitantes en los párrafos finales del artículo 98, adicionados por la reforma electoral de agosto de 1996: "Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado. Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años."

19. El texto de la protesta del Jefe de Gobierno se encuentra en el artículo 59 del Estatuto de Gobierno.
20. Artículo 57 del Estatuto de Gobierno.
21. Son escasas tesis recientes sobre esta improcedencia del juicio constitucional, además de ser aisladas y no constituir jurisprudencia, de las que destaca la dictada por Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito en la Improcedencia 330/89, José Ascencio Navarrete, resuelta el 19 de enero de 1990 por unanimidad de votos, cuyo rubro y texto es el siguiente: "DERECHOS POLÍTICOS. AMPARO IMPROCEDENTE AUNQUE SE ALEGUEN VIOLACIONES FORMALES. Independientemente de considerar si lo que el inconforme

2] El juicio político y la declaración de procedencia

Al reformarse los artículos 110 y 111, en 1996, para adecuar las responsabilidades de tipo político y penal, se hicieron las adecuaciones de denominación respecto al Jefe de Gobierno y de los Diputados a la Asamblea Legislativa. En el artículo 122 fueron erradicados los supuestos de responsabilidad del Jefe de Gobierno por violaciones a las leyes del Distrito Federal (otra "espada de Damocles", muy similar a la prevista para el presidente de la República en la Constitución de 1857)²² y por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales, que fueron consignadas en la Ley Suprema por la refor-

reclama en su demanda de garantías de manera primordial fueron las violaciones formales a que alude o el juicio político seguido en su contra así como la resolución que a éste recayó; no hay duda que en el caso los tres actos ya precisados se vinculan con los derechos políticos que corresponden al inconforme y no con las garantías individuales, por lo que cualquier infracción que pudiera existir sobre el particular debe impugnarse en la vía política que corresponda y no en la jurisdiccional, ya que el artículo 73, fracción VIII, de la Ley de Amparo, es claro y no admite mayor interpretación en el sentido de que contra los actos, como el que se imputó ante la potestad del juez de Distrito, no procede el juicio de garantías, por lo que estuvo en lo justo dicho resolutor al desechar de plano el libelo en cuestión, con apoyo en aquel precepto en relación con el 145 de la Ley de Amparo." Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, tomo V Segunda Parte-1, Tribunales Colegiados de Circuito, Ponente: Aurelio Sánchez Cárdenas. Secretaria: Elvira Concepción Pasos Magaña, p. 176. Otras tesis aisladas sobre esta particular improcedencia serían las siguientes: 1) "DERECHOS POLÍTICOS, IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO RESPECTO DE ACTOS QUE AFECTAN LOS" en el *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, lomo 175-180 Sexta Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, Improcedencia 13/83, Leopoldo de Gyves de la Cruz y otros, 13 de octubre de 1983, Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, Unanimidad de votos, Ponente: Rafael Barredo Pereira, p. 79; 2) "DERECHOS POLÍTICOS, AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACIÓN A" y "DERECHOS POLÍTICOS, AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACIÓN A. (PRESIDENTES MUNICIPALES SUSPENSIÓN)" en el *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, Tomo: 71 Primera Parte, Pleno, Amparo en revisión 5588/73, Wilbcr Chi Góngora y otros, 19 de noviembre de 1974., unanimidad de dieciséis votos, ponente: Enrique Martínez Ulloa, pp. 21 y 23 respectivamente; y 3) "FUNCIONARIOS DE ELECCIÓN POPULAR, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LA REMOCIÓN DE LOS" en el *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, tomo LXXVI, Segunda Sala, amparo administrativo en revisión 545/43, Jiménez Héctor 13., 28 de abril de 1943, unanimidad de cinco votos, Relator: Gabino Fraga, p. 2177. Sin embargo, en los años treinta del siglo xx, existieron tesis que admitían el amparo contra destituciones de servidores públicos de elección popular, por ejemplo la tesis "DERECHOS POLÍTICOS. Aunque se ha establecido que es improcedente el amparo cuando se trata de reclamar contra un acto que tienda a privar a determinado individuo, del derecho de ser nombrado o designado para el desempeño de un puesto público, esta tesis es insostenible cuando hecha la designación o el nombramiento, e iniciadas las labores del funcionario público, se ve injustamente separado de su puesto, por no haber concluido el periodo de su encargo, o por no haber ocurrido la causa justificada de su separación", Amparo administrativo en revisión 5828/37, Pineda Ogarrío Alberto y coags, 15 de marzo de 1938, Segunda Sala, unanimidad de cinco votos, Relator: Agustín Gómez Campos, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, tomo LV, Segunda Sala, p. 2622.

22. La invocación del pensamiento de Emilio Rabasa sobre este particular es referencia indispensable que fue considerada por el Constituyente de 16-17 para proteger a la institución presidencial, *cfr. La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1990, pp. 165 a 169. Además *vid. HERRERA Y LASSO*, Manuel, "Presencia de Rabasa en la constitución" en sus *Estudios constitucionales*, segunda serie, México, Editorial Jus, 1964, pp. 133 a 140, y MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, "Influencia de don Emilio Rabasa en la Constitución de 1917", en sus *Obras. Ensayos históricos*, tomo II, México, Coordinación de Humanidades, 1996, pp. 171 a 180.

ma de 1993. En cuanto a otros funcionarios locales del Distrito Federal, ya eran sujetos de juicio político el Procurador General de Justicia, los magistrados y jueces del fuero común y los consejeros de la Judicatura, y en cuanto a la declaración de procedencia sólo aparece el Procurador de Justicia. A este respecto, el artículo 122 hace una referencia concordante por lo concerniente a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, pero excluyendo a los jueces del fuero común o a los consejeros de la Judicatura local.²³

3) La expedición del Estatuto

de Gobierno del Distrito Federal

El Congreso de la Unión es el único facultado para emitir el Estatuto de Gobierno que regirá la organización del poder local de la sede de los Poderes de la Unión. Como hemos dicho en otras ocasiones, el Estatuto de Gobierno se erige como el referente normativo superior e inmediato que deben atender las leyes que emita la Asamblea Legislativa y del cual dimanarán las atribuciones de los órganos locales de gobierno.²⁴

4) Las facultades del Congreso de la Unión en materia

de endeudamiento y el control financiero

del Distrito Federal

El Congreso de la Unión tiene facultades legislativas en sí apartado A del nuevo artículo 122, como la emisión del Estatuto y del remanente en lo que hace al derecho local, y específicamente el Congreso puede legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal²⁵ y aprobar los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, enviados anualmente por el presidente de la República, previa propuesta del Jefe de Gobierno, en los términos de la ley.²⁶ Dicha ley será la enunciada en primer lugar. Esta aprobación se confirma como un control

para la potestad financiera de la Asamblea, en primer lugar,²⁷ y de financiamiento de la actividad administrativa local encabezada por el Jefe de Gobierno. Conforme a la fracción VIII del artículo 73, el presidente de la República informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe de Gobierno allegará al Ejecutivo federal el informe del ejercicio de los recursos correspondiente. Al efecto, el artículo 25 del Estatuto de Gobierno instituye que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados vigilará la correcta aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento de la capital federal por parte del Jefe de Gobierno. Es claro que esta función de vigilancia ahora corresponde a la entidad de fiscalización superior de la Federación.²⁸ En 1999 se dio una intensa negociación entre la Jefa de Gobierno y la Cámara de Diputados para aumentar significativamente los montos de endeudamiento para la capital.

5) La designación del Procurador General de Justicia y

del titular del mando directo de la fuerza pública local

La Constitución remite la regulación del nombramiento del Procurador General de Justicia y de la designación y remoción del Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal al Estatuto de Gobierno.

En el artículo 10 del Estatuto de Gobierno se prevé que el Procurador será nombrado y removido por el Jefe de Gobierno, con la aprobación del presidente de la República. Es posible que se den diversas formas de proponer a quienes pueden ser designados para dicho cargo (por ejemplo, propuesta individual, duplas, ternas, quintetas, listas múltiples). El Procurador se ubica en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal.

En cuanto al servidor público encargado del mando directo de la fuerza pública capitalina, el Ejecutivo de la Unión lo designará, a propuesta del Jefe de Gobierno, y podrá ser removido libremente por el presidente o a solicitud del Ejecutivo local.²⁹

El artículo 35 del Estatuto de Gobierno reglamenta ampliamente el mando supremo del presidente en cuanto a la fuerza pública del Distrito Federal:

"El Presidente de la República será informado permanentemente por el Jefe de Gobierno del Distrito Fede-

23. Fracción 1 de la base cuarta del apartado C del artículo 122. Sobre el juicio político y la declaración de procedencia penal *cf.* ARTEAGA NAVA, Elisur, *op. cit.*, *supra* nota 1, pp. 702 a 768; GONZÁLEZ DE LA VEGA, Rene, "El régimen de responsabilidades de los servidores públicos" en RUÍZ MASSIEU, José Francisco y VALADÉS, Diego, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1983, pp. 391 a 413, y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, "Comentario al artículo 110" y "Comentario al artículo III" en Instituto de Investigación Jurídicas, *Constitución...*, *cit. supra* nota 1, pp. 1118 a 1125 y 1127 a 1138, respectivamente. Sobre el juicio político, *vid.* F1X-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *op. cit.*, *supra* nota 1, pp. 684 a 690.
24. Apartado C del artículo 122. *Cfr.* ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *op. cit.*, *supra* nota 1 y mis estudios citados en la misma nota.
25. Fracción III del apartado A del artículo 122. *Cfr.* PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "El Derecho Local del Distrito Federal en el nuevo artículo 122 Constitucional", *cit.*, *supra* nota 1, pp. 251 a 269.
26. Fracción III del apartado B del artículo 122 y fracción II del artículo 24 del Estatuto de Gobierno.

27. El segundo párrafo del inciso b) de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122 es bastante claro en la limitación federal hacia el ámbito local: "Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal."
28. Segundo párrafo de la fracción I del artículo 79 y transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 30 de julio de 1999, por el que se declararon reformados los artículos 73, 74, 78 y 79.
29. Artículo 34 del Estatuto de Gobierno.

ral respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la Ciudad, sin perjuicio de:

I. Para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, podrá instruir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre:

- a) La disposición de la fuerza pública; y
- b) El ejercicio de funciones de seguridad pública.

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;

II. Solicitar al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, información sobre la situación que guarde la fuerza pública a su cargo; y

III. 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."

A pesar de que este precepto fue adaptado en el proceso de reforma estatutaria del 4 de diciembre de 1994, el Congreso de la Unión, durante su LVII legislatura, desaprovechó el tiempo para reformar la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, después de los foros organizados por la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, presidida por el diputado Victorio Montalvo, del Partido de la Revolución Democrática, y de darse a conocer varios anteproyectos de una nueva Ley de Seguridad Pública o de reformas a la vigente que nunca terminaron de consolidarse en una iniciativa.³⁰ El artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal considera a la Secretaría de Seguridad Pública como parte de la organización del gobierno del Distrito Federal y remite su estructura, competencia y funcionamiento a la Ley de Seguridad Pública, incólume a pesar de la reforma de 1996.

6] El Poder Judicial de la Federación ante las autoridades del Distrito Federal: el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad

En lo que hace al juicio de amparo, la reforma constitucional de 1993 incidió en las fracciones II y III del artículo 103, para establecer la posibilidad de que el Distrito Federal se vea invadido por leyes o actos de la autoridad federal o que la Federación sea afectada por leyes o actos de autoridad del Distrito Federal, aparte de que proceda

30. La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 19 de julio de 1993 y está claramente desfasada con los textos de la Ley Fundamental y el Estatuto de Gobierno vigentes.

el amparo por leyes o actos de la autoridad local que violen las garantías individuales.³¹ La reforma de 1993 afectó la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en amparo indirecto, en caso de cuando habiéndose impugnado en la demanda de garantías, por estimarlos directamente transgresores de la Constitución, a los reglamentos de las leyes locales expedidos por el "Jefe del Distrito Federal".³² Otro descuido de la reforma de 1996, pues igual que en el caso de la fracción I-B del artículo 104, dejó en la letra constitucional una figura ya inexistente y no la sustituyó por la de Jefe de Gobierno.³³

Respecto a las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad que prevé el artículo 105, producto de la reforma judicial de 1994,³⁴ no tienen un cambio trascendente al que ya contenían desde su formulación en lo que hace al Distrito Federal, sin embargo el mismo gazapo mencionado en el párrafo precedente es repetido por tercera ocasión. El inciso e] de la fracción II del artículo 105 mantiene la denominación de "Asamblea de Representantes" y no la cambia por la de Asamblea Legislativa, y aquí resulta grave la repetición, pues este artículo fue parte de la reforma de 1996, lo que en los otros dos casos no ocurrió. Las controversias constitucionales que involucran a la sede de los poderes federales como entidad son las que se dan entre:

31. Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *Carandas y Amparo*, 4ª edición, México, Porrúa, 1983, pp. 309 a 312.

32. Inciso a) de la fracción VIII del artículo 107.

33. Aquí debe aplicarse el criterio de interpretación constitucional de incongruencia elaborado por el maestro ARTEAGA NAVA: "Este principio pudiera definirse o, más bien describirse, de la siguiente manera: dadas las incongruencias, contradicciones, omisiones y deficiencias que se observan en la Constitución, la interpretación de sus textos debe hacerse de manera que, sin importar que en determinados momentos alguno de ellos deje de ser considerado o que, incluso el intérprete, con apoyo en un texto de la Constitución, tenga que optar por prescindir o sacrificar otra norma fundamental, se haga en el grado en que se salvaguarden o no se afecten ciertos principios que, por llamarlos de alguna forma, pudieran denominarseles fundamentales o determinantes desde el punto de vista político. Terminará por ser desconocida la noción política o socialmente menos valiosa," *op. cit.*, *supra* nota I, p. 45. En lo tocante a las instituciones del Distrito Federal, abundan los preceptos que no fueron retocados, a fin de hacerlos coherentes con el contenido del extendido artículo 122: la fracción VIII del artículo 73 hace referencia al Jefe de Distrito Federal y a la Asamblea de Representantes; la fracción VI del artículo 95 y el inciso a) de la fracción VIII del artículo 107 mencionan al Jefe de Distrito Federal; en la fracción 1-B se citan disposiciones del artículo 122 inexistentes a partir de la reforma a este precepto en 1996; y en el artículo 127 son señalados los representantes a la Asamblea, cuando ahora se denominan diputados. Ejemplos de la incuria legislativa.

34. Sobre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad ARTEAGA NAVA, Elisur, "Las nuevas facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación" en MELGAR ADALID, Mario (coord.), *Reformas al Poder Judicial*, México, Coordinación de Humanidades, 1994, pp. 71 a 100; *id.*, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. El caso Tabasco*, México, Editorial Montealto, 1995, pp. 1 a 62; *id.*, *Derecho Constitucional*, tomo III, *cit.*, *supra* nota 3, pp. 499 a 530; *id.*, *Derecho Constitucional*, *cit.*, *supra* nota I, pp. 819 a 852; CASTRO Y CASTRO, Juventino, *El artículo 105 constitucional*, México, Facultad de Derecho de la UNAM, 1996 (la última edición de Editorial Porrúa es 2000); y COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "Comentario al artículo 105" en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política...*, tomo 11, *cit.*, *supra* nota 1, pp. 1048 a 1079.

- La Federación y el Distrito Federal;
- El Ejecutivo federal y el Congreso como órganos del Distrito Federal;
- El Presidente de la República y la Comisión Permanente como órganos del Distrito Federal;
- Un Estado y el Distrito Federal;
- Un municipio y el Distrito Federal, y
- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.³⁵

Por lo que hace a las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto alguna posible contradicción entre la Constitución y una norma general del Distrito Federal se encuentran los supuestos de las acciones formuladas por el equivalente al 33% de los diputados o de los senadores en contra de leyes expedidas por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal,³⁶ por el Procurador General de la República en contra de leyes federales y locales, así como tratados internacionales;³⁷ el equivalente al 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa pueden manifestarse en contra de las leyes expedidas por ésta,³⁸ y los partidos políticos nacionales en contra de la ley electoral local, que ahora puede expedir la Asamblea Legislativa.³⁹

En el particular caso del Estatuto de Gobierno, considero que puede asimilarse a la categoría de las leyes emitidas por el Congreso, de donde su impugnación puede entablarse a través de la acción de inconstitucionalidad.⁴⁰ Estas formas de control de parte del Poder Judicial federal están inscritas en un ámbito eminentemente jurídico, donde resulta que los nuevos órganos locales deben estar atentos a que todos sus actos estén escrupulosamente ajustadas a la Constitución.⁴¹

35. Cfr. incisos a), c), e), f) y k) de la fracción I del artículo 105. En los casos de los incisos c) y k), la resolución de la Suprema Corte de Justicia que las declare inválidas, tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos (segundo párrafo de dicha fracción I).

36. Incisos a) y b) de la fracción II del artículo 105.

37. Inciso c) de la fracción II del artículo 105.

38. Inciso e) de la fracción II del artículo 105.

39. Inciso f) de la fracción II del artículo 105, en relación con el inciso f) de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122.

40. Este mismo criterio lo sostiene el constitucionalista Elisur Arteaga Nava, en *Derecho Constitucional, cit., supra* nota 1 y en *¿a controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, cit., supra* nota 33.

41. Como palpable ejemplo de la incidencia de los nuevos instrumentos de control constitucional en la estructura fundamental para la sede de los Poderes de la Unión, sobresale la acción de inconstitucionalidad 5/99 formulada contra el Código Electoral del Distrito Federal, en el que sobresalieron desapegos extremos al texto constitucional —en especial un profundo desconocimiento de la técnica del artículo 122— y una deficiente técnica legislativa de parte de la mayoría de la Asamblea en su primera legislatura. La sentencia de esta acción de inconstitucionalidad fue publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo IX, marzo de 1999, acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, pp. 469 a 857, con voto de minoría de los ministros G. D. Góngora Pimentel y S. S. Aguirre Anguiano,

7] La resolución de los conflictos laborales burocráticos

La cuestión burocrática local fue una materia sin discusión notoria, por lo que el apartado B del artículo 123 permanece intacto en esta cuestión, con lo que los regímenes del trabajo, de seguridad social y procesal aplicables a las relaciones laborales entre el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores permanecerán vigentes. Por lo anterior, el Congreso de la Unión se mantiene como el competente para legislar en esta materia,⁴² con lo que siguen siendo aplicables a esas relaciones laborales la Ley federal burocrática y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores al servicio del Estado. De esta suerte, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje continúa como el órgano jurisdiccional encargado de resolver los conflictos individuales, colectivos o intersindicales en el ámbito burocrático local.

8] El control por medio de la legislación local del Congreso de la Unión

También existe un control indirecto o reflejo desde las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, que limitan la actuación de los órganos locales de la sede de los poderes federales, en especial, al órgano ejecutivo distrital. Es el caso vigente del mismo Estatuto de Gobierno, las leyes de responsabilidades de los servidores públicos (en especial las de tipo administrativo) y de seguridad pública, así como lo será la ley que regule el endeudamiento del gobierno capitalino.

El artículo 44 del Estatuto de Gobierno reafirma la adecuación de las leyes locales del Distrito Federal emitidas por la Asamblea, al prever que dichos ordenamientos "se sujetarán a lo dispuesto en las leyes generales que dicte el Congreso de la Unión en las materias de función social educativa, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico y las demás en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determine materias concurrentes", con lo que se da la incorporación del Distrito Federal en el sistema de facultades concurrentes en el federalismo mexicano.

ibidem, pp. 857 a 861. Las tesis jurisprudenciales aparecieron publicadas en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo X, agosto de 1999, acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, pp. 545 a 566 y en el *Informe de labores 1999, Anexo de Jurisprudencia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, pp. 44 a 63. Sobre esta acción de inconstitucional y las 22 tesis jurisprudenciales derivadas de la sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, vid. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La facultad legislativa en materia electoral en el Distrito Federal. Notas sobre la sentencia en la acción de inconstitucionalidad 5/99 contra el Código Electoral del Distrito Federal" en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*; núm. 6, junio de 2000, pp. 165 a 183.

42. Cfr. la fracción X del artículo 73 y el segundo párrafo del artículo 123.

9] El Recurso de Revisión contra resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Conforme a la fracción I-B del artículo 104, es factible impugnar, mediante el recurso de revisión, las sentencias definitivas y las resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ante los Tribunales Colegiados de Circuito, en los términos que señale la ley. El ordenamiento que rige a dicho órgano jurisdiccional establece que dicho recurso será hecho valer por las autoridades que sean parte en los procesos administrativos, en los distintos supuestos que establece el artículo 88 de la Ley del Tribunal. Con esto, los Tribunales Colegiados del Primer Circuito en Materia Administrativa ejercen un control jurisdiccional externo sobre la actuación de las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo local.

B] Controles interorgánicos /locales

Si bien es cierto que la Constitución federal no califica de "poderes" a los órganos locales del Distrito Federal, si se consideró desde la reforma de 1993 que eran aplicables las consecuencias constitucionales del principio de la división de poderes a esos órganos, en especial el sistema de pesos y contrapesos. Esa misma consideración fue tomada en cuenta por los autores de la reforma de 1996 para el nuevo esquema constitucional del Distrito Federal.

La metamorfosis de las "delegaciones políticas", instituidas como órganos desconcentrados de la administración pública local, en "demarcaciones territoriales", gobernadas por órganos político-administrativos, nos lleva a un supuesto novedoso, ignoto, para la Capital de la República en materia de control político del tipo vertical, semejante al ejercido sobre los municipios en los Estados de la Unión, no igualable al régimen municipal suprimido en 1928.

Por ello, los controles locales serán divididos en horizontales y verticales, de acuerdo al planteamiento del eminente constitucionalista alemán Karl Loewenstein.⁴³

1] Controles horizontales

En cuanto a los controles constitucionales entre los órganos locales se pueden distinguir los siguientes:

a) **El control financiero: ingresos y egresos:** La aprobación de la Asamblea Legislativa del presupuesto de egresos y de la ley de ingresos.⁴⁴ De acuerdo al Estatuto de Gobierno, en términos semejantes al contenido del

43. LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1982, pp. 54 a 72 y 149 a 389.

44. Inciso b] de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122 y fracción I del artículo 42 del Estatuto de Gobierno y

artículo 75, la Asamblea tiene el deber de señalar la retribución que corresponda a un empleo previsto legalmente y si se omite esa indicación, se entenderá por determinada la fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.⁴⁵

b) **Iniciativas financieras:** La facultad exclusiva del Jefe de Gobierno para presentar las iniciativas de presupuesto de egresos y de ley de ingresos,⁴⁶ incluyendo en la iniciativa de presupuesto a los respectivos proyectos de presupuesto de egresos de la Asamblea y de los tribunales de justicia que le presente el Consejo de la Judicatura local.⁴⁷ El Jefe de Gobierno tiene como fecha límite para presentar estas iniciativas el 30 de noviembre, excepto en el año de toma de posesión, cuya fecha se extiende hasta el 20 de diciembre. En el Estatuto de Gobierno se prevé que el Secretario de Finanzas del Distrito Federal comparecerá ante la Asamblea Legislativa para explicar las iniciativas.⁴⁸ Esas fechas pueden extenderse cuando lo requiera el Jefe de Gobierno a la Asamblea, quien juzgará la justificación de la solicitud.⁴⁹

c) **La cuenta pública:** La revisión de la cuenta pública del año anterior por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, con aplicación analógica de los criterios anteriormente establecidos en la fracción IV del artículo 74, para lo que fue la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, ahora sustituida por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.⁵⁰ Conforme al artículo 43 del Estatuto de Gobierno y a su ley orgánica, la Contaduría Mayor de Hacienda capitalina es un órgano técnico de la Asamblea y la vigilancia del cumplimiento de las funciones de la Contaduría Mayor se encargan a la comisión respectiva del órgano legislativo local.⁵¹ El objeto de la revisión de la cuenta pública es conocer los resultados de la gestión financiera,

fracción III del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Asamblea Le- 4.,. gislativadel Distrito Federal.

45. Fracción II del artículo 42 del Estatuto de Gobierno.

46. Inciso b] de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122.

47. En el caso del presupuesto presentado por el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, *vid.* fracción VI de la base cuarta del apartado C del artículo 122. Por lo que hace al órgano legislativo local la remisión de su proyecto de presupuesto tiene apoyo expreso en la fracción V del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Asamblea 49 Legislativa del Distrito Federal.

48. Tercer párrafo del inciso b) de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122 y fracción XII del artículo 67 del Esta- 4<) tuto de Gobierno.

49. Segundo párrafo del inciso c) de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122 y fracción IV del artículo 42 del 50 Estatuto de Gobierno.

50. Inciso c] de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122, fracción XIX del artículo 42 del Estatuto de Gobierno y fracción VI del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Vid. supra* nota 27. '

51. *Cfr.* la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal publicada en el *Gaceta Oficial* del Distrito Federal de 27 de enero de 1999. En su artículo 3 se establece la condición dependiente de la Contaduría: "La Contaduría es el órgano técnico de la Asamblea, que tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto públicos del Gobierno del Distrito Federal, así como su evaluación. En el desempeño de sus atribuciones tendrá el carácter de autoridad administrativa y dependerá para

comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos previstos en los programas. A partir del examen realizado por la Contaduría Mayor, se determinarán las responsabilidades en caso de discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existir exactitud o justificación de los gastos realizados. La cuenta pública deberá presentarse por el Jefe de Gobierno ante la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa, dentro de los diez primeros días de junio.⁵² Para este caso, el Ejecutivo capitalino también puede solicitar la ampliación del plazo de presentación de la Cuenta Pública a la Asamblea Legislativa, con apoyo en los mismos fundamentos para los casos de las iniciativas de ley de ingresos y del presupuesto de egresos, señalando con precisión la causa justificante de la solicitud.

d) Renuncia y licencias del Ejecutivo local y designación de Jefe sustituto. La Asamblea Legislativa posee la facultad de conocer la renuncia del Jefe de Gobierno, la que sólo se aceptará por causas graves, calificadas por el órgano legislativo; de nombrar a un Jefe de Gobierno sustituto que termine el encargo cuando el Ejecutivo local falte de forma absoluta, renuncie o por cualquier otra causa.⁵³ Estimándose que se da este último supuesto cuando la falta temporal del Jefe de Gobierno sea superior a treinta días naturales o cuando concluye el término de la licencia concedida por la Asamblea y el Jefe no se presenta. Se considera la existencia de falta absoluta cuando al comenzar un periodo no se presentase el Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 5 de diciembre, entonces cesará el Jefe de Gobierno cuyo periodo haya concluido, haciéndose cargo del Ejecutivo, el Secretario de Gobierno en funciones. Consecuentemente la Asamblea Legislativa designará al Jefe sustituto, quien terminará el encargo.⁵⁴ La Constitución señala que el Estatuto de Gobierno regulará las licencias del Ejecutivo local, para separarse del cargo por un periodo hasta de ciento veinte días naturales. Durante las ausencias del Ejecutivo, su Secretario de Gobierno queda como encargado del despacho.⁵⁵ Como se aprecia la forma de resolver la ausencia absoluta del jefe es indiferente respecto del momento en que se susci-

te durante el sexenio de la gestión, como ocurre en el sistema de la sucesión presidencial instituido en los artículos 84 y 85. Conjuntamente con los supuestos de designación del Jefe de Gobierno por Senado, no se acude a la convocatoria de elecciones extraordinarias para cubrir la falta, con una solución nada democrática en medio de un esquema presentado con tintes de avanzada.

La Ley Orgánica de la Asamblea detalla el procedimiento de designación del Jefe sustituto: una vez recibida la renuncia por la Mesa Directiva de la Asamblea o por su Comisión de Gobierno, en los recesos, o hecho del conocimiento de alguno de estos órganos, según sea el caso, la existencia de una falta absoluta, se pedirá a dicha Comisión que formule dictamen sobre la procedencia de la designación, en términos constitucionales y estatutarios, y en su caso, sobre la aceptación de la renuncia presentada. Pasado el dictamen al Pleno de la Asamblea, decidirá que es el caso de designar sustituto de Jefe de Gobierno por falta absoluta. A continuación el presidente de la Mesa Directiva o la Comisión de Gobierno, según sea el caso, recibirán las propuestas de los grupos parlamentarios representados en la Asamblea o de algún diputado local para la designación, y la Comisión de Gobierno emitirá dictamen sobre el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de los propuestos y además deliberará sobre las propuestas, procurando llegar a un consenso. Como se puede apreciar hay una inexplicable y farragosa duplicación del trabajo de la Comisión de Gobierno: para dictaminar sobre la procedencia de la designación y después que el pleno resolvió, volver a dictaminar sobre las propuestas de candidatos a Jefe sustituto. En caso de concretarse el consenso, se someterá al pleno el dictamen con la propuesta "consensada". Si cualquier grupo parlamentario disiente del sentido de otro, en el dictamen respectivo todas las propuestas presentadas se someterán a la decisión del pleno.⁵⁶

Ya en la sesión plenaria, podrán inscribirse para argumentar hasta una tercera parte de los diputados locales, con el prurito de que sean en igual número "para los dos sentidos de argumentación", lo cual resulta absurdo si atendemos al sentido común, en caso de haber unanimidad o más de dos opciones, por lo pareciere que sólo habría dos opciones. Se permitirá el uso de la palabra de manera alternada a los oradores en contra y a los oradores en pro, de modo que pueda hacer uso de la palabra por lo menos un diputado miembro de cada uno de los grupos parlamentarios.⁵⁷ Concluida la ronda de intervenciones, el presidente de la Mesa Directiva someterá a votación el nombramiento, requiriéndose del voto de la mayoría de los miembros presentes en la sesión.⁵⁸

su funcionamiento de la Comisión." La existencia de la comisión de vigilancia de la Contaduría se prevé en los artículos 46, fracción III, 47 y 51 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa y sus atribuciones están señaladas en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

52. Inciso c] de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122, artículos 43 y 67, fracción XIII, del Estatuto de Gobierno, 44, fracción XIV de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa, y 23 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

53. Segundo párrafo de la fracción 1 de la base segunda del apartado C del artículo 122; artículos 42, fracciones XXII y XXIII, 61 y 62 del Estatuto de Gobierno, y fracción X del artículo 10 y el capítulo 1 del Título Quinto (artículos 89 a 94) de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

54. Artículo 55 del Estatuto de Gobierno.

55. Segundo párrafo de la fracción V de la base segunda del apartado C del artículo 122 y artículo 62 del Estatuto de Gobierno.

56. Artículo 90 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

57. Artículo 91 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

58. Artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

e) *El veto*: La facultad de veto del Jefe de Gobierno es respecto de las leyes de la Asamblea, más no de los decretos de ésta (como sería el que aprobase el presupuesto de egresos), en un plazo no mayor de diez días hábiles desde que recibe dichas leyes para su promulgación. Si el proyecto vetado fuese confirmado por una mayoría de las dos terceras partes de los diputados presentes, el Jefe de Gobierno estaría obligado a promulgarlo.⁵⁹ El artículo 48 del Estatuto de Gobierno presenta un serio problema de inconstitucionalidad, ya que extiende el veto del Ejecutivo capitalino hacia los decretos expedidos por la Asamblea Legislativa, supuesto no previsto en la Ley Suprema. Si está corriendo el término de diez días y el órgano legislativo local ha cerrado sus sesiones (inexplicablemente se utiliza la figura de la "suspensión" de las sesiones, que la Constitución omite por ilógica), la exposición del veto deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. Con similitud a lo regulado en el artículo 70, el Jefe de Gobierno está impedido para vetar la ley orgánica de la Asamblea.⁶⁰

f) *Convocatoria de periodos extraordinarios de la Asamblea*: El órgano legislativo tendrá dos periodos ordinarios de sesiones en un año. Durante los recesos legislativos, su Comisión de Gobierno puede convocar a periodo extraordinario si lo pide de la mayoría de sus miembros presentes o el Jefe de Gobierno.⁶¹ El Estatuto detalla el precepto, sin embargo, se da un requisito extremo y un supuesto flexible para llamar a sesiones a la Asamblea que contrarían el texto fundamental. En la fracción II de su artículo 51 se establece que la convocatoria al periodo extraordinario lo formularán el Ejecutivo local o la mitad más uno de los diputados que integran la Comisión de Gobierno, lo cual extralimita el requisito que puede dificultar la convocatoria, y, por otro lado la Comisión de Gobierno puede llamar de inmediato a la Asamblea cuando se trata de la designación del Jefe de Gobierno sustituto. Estos supuestos tienen la finalidad de evitar el abuso de las convocatorias a periodos extraordinarios. La convocatoria deberá precisar el asunto o asuntos que serán de la atención del pleno y las razones que la justifiquen.

g) *El control parlamentario sobre la administración pública local*: La Asamblea tiene un cúmulo de atribuciones de control sobre la administración del Ejecutivo local semejante al que la Constitución señala para el ámbito federal, con el agregado de cuestiones exclusivas para el desarrollo de la capital:

g. 1) Formulación de observaciones al programa general de desarrollo del Distrito Federal que le remita el Jefe

59. Inciso b) de la fracción II de la base segunda del apartado C del artículo 122 y artículo 87 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

60. Inciso a) de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122.

61. Fracción IV de la base primera del apartado C del artículo 122.

de Gobierno para su examen y opinión.⁶²

g.2) Recibir, en sesión plenaria durante el segundo periodo de sesiones ordinarias, los informes por escrito de los resultados anuales de las acciones del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, del Secretario de Seguridad Pública y del Contralor General de la Administración Pública del Distrito Federal. También comparece en dicho periodo el presidente de la Comisión de Derechos Humanos local, aunque más bien se trata de un caso que debe apartarse, puesto que ese órgano es propiamente autónomo, a pesar de su naturaleza de órgano descentralizado.⁶³

g.3) Citar a servidores de la Administración Pública local para que informen al pleno de la Asamblea o a sus comisiones cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus ramos y actividades, así como para que remitan información que coadyuve a la función de las comisiones.⁶⁴

g.4) Analizar los informes trimestrales enunciados por el Ejecutivo local sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados.⁶⁵

g.5) Comparecencia del Secretario de Finanzas del Distrito Federal ante la Asamblea para explicar la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos.⁶⁶ g.6) Aprobación por parte de la Asamblea de los programas de desarrollo urbano formulados por el Jefe de Gobierno.⁶⁷

g.7) La Asamblea Legislativa puede formar comisiones investigadoras, cuyo objeto es investigar el funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración pública central, desconcentrada y paraestatal del Distrito Federal, de carácter transitorio y, cuando así lo acuerde la Asamblea, conocerán específicamente de los hechos que hayan motivado su integración.⁶⁸ Para la for-

62. Fracción V del artículo 42 del Estatuto de Gobierno y fracción IV del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

63. Fracción XVII del artículo 42 del Estatuto de Gobierno y fracción XVIII del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Sobre el *ombudsman* local, *vid.* su Ley publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 22 de junio de 1993, en cuanto a doctrina cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. México, Editorial Porrúa, 1995.

64. Fracción XVIII del artículo 42 del Estatuto de Gobierno; fracción IX del artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; artículos 10, fracción XX, 57 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y el Título VIII (artículos 58 a 61) del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

65. Fracción XX del artículo 42 y fracción XVIII del artículo 67 del Estatuto de Gobierno y fracción XIX del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. De acuerdo con este precepto los resultados de esos análisis serán remitidos a la Contaduría Mayor de Hacienda local para que sean considerados en el estudio de la cuenta pública.

66. Segundo párrafo de la fracción XII del artículo 67 del Estatuto de Gobierno.

67. Artículo 119 del Estatuto de Gobierno y fracción VII del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

68. Artículos 53, 54 y 58 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

mación de estas comisiones investigadoras resultarían inaplicables los requisitos exigidos en el artículo 94 para la erección de sus similares en las Cámaras federales, además de que la Constitución, el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica de la Asamblea resultan omisos en cuanto a las reglas de su creación y funcionamiento, por lo que se estaría a lo que dispone el todavía vigente Reglamento de la Asamblea de Representantes.⁶⁹ se formaría a propuesta de un o varios diputados locales, que sometándose a votación económica, dotada de las facultades para hacer comparecer servidores públicos de la administración local y solicitar información a la administración activa local, con el deber de dar a conocer un dictamen al pleno dentro de los treinta días siguientes al de la fecha en que haya recibido su encomienda, siéndoles aplicables las disposiciones comunes que para las comisiones señala el citado Reglamento.⁷⁰

g.8) Otras formas de control de la Asamblea hacia la administración activa, se encuentran en forma abigarrada en el artículo 13 de ley del órgano legislativo local, en lo tocante a atender las peticiones y quejas que formulen los habitantes del Distrito Federal, respecto del cumplimiento de las obligaciones que les señalan los ordenamientos jurídicos en materia administrativa, de obras y servicios a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades; dirigir, a través de la Mesa Directiva, por acuerdo del pleno o de la Diputación Permanente, peticiones y recomendaciones a las autoridades locales competentes tendientes a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los habitantes del Distrito Federal y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles; participar, conjuntamente con las autoridades competentes, en el establecimiento, modificación y reordenación de la división territorial del Distrito Federal; y expedir las leyes que establezcan los sistemas de dirección, coordinación y, en su caso, de desconcentración o descentralización, que permitan aproximar la actuación de la Administración Pública a los habitantes de la ciudad, tratándose de las materias a que se refiere el artículo 118 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, excepción hecha del rubro de Seguridad Pública. También, de acuerdo al artículo 11 de la Ley de la Asamblea Legislativa, ésta podrá realizar foros de consulta pública, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población de la entidad y sobre la aplicación de los recursos presupuestales disponibles.⁷¹

69. Así lo enuncia el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa: "Las reuniones de las comisiones investigadoras se atenderán a las disposiciones reglamentarias relativas."

70. Artículos 56, 57, 79, 81 a 93 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

71. La celebración de los toros de consulta pública tiene un específico desarrollo en detalle en los artículos 117 a 123 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea; mientras que las tareas de promoción y gestoría se regulan en los artículos 113 a 116 del mismo ordenamiento.

h) *El control de la Asamblea y del Jefe de Gobierno hacia los tribunales del Distrito Federal y el Consejo de la Judicatura local:*

h. 1) Corresponde al Jefe de Gobierno proponer a quienes ocuparan el cargo de magistrado del Tribunal Superior de Justicia ante la Asamblea, para que ésta los designe. Una vez transcurridos seis años, los magistrados podrán ser ratificados por la Asamblea—sin intervención de Ejecutivo local— y, como ya quedo visto sólo podrán ser privados de sus puestos por juicio político.⁷² La Asamblea Legislativa cuenta con un plazo de quince días para designar por el voto de la mayoría de sus miembros presentes, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia. De acuerdo con el Estatuto, si no se resuelve dentro del plazo señalado, se tendrán por aprobados los nombramientos y el o los designados entrarán a desempeñar sus funciones. En caso de no aprobar el nombramiento, el Jefe de Gobierno nuevamente presentará una nueva propuesta. El efecto señalado a la falta de nombramiento resulta contrario a la impartición de justicia y a la carrera judicial: si la Asamblea omite pronunciarse sobre las propuestas de magistrados, se puede dar el caso de que asuman el cargo de magistrados, personas que carezcan de alguno de los requisitos para tal puesto o actualicen una prohibición constitucional o legal. Ante la no aprobación de las propuestas de magistrados, el Jefe de Gobierno remitirá una nueva al órgano legislativo local.⁷³ La Ley Orgánica de la Asamblea detalla los procedimientos de designación y ratificación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.⁷⁴

h.2) Los magistrados del Tribunal Electoral del Distrito Federal serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, a partir de las propuestas formuladas por el Tribunal Superior de Justicia.⁷⁵

72. Segundo párrafo de la fracción I de la base cuarta del apartado C del artículo 122; artículos 42, fracción XXIV, 67, fracción VIII, y 78 del Estatuto de Gobierno, y fracción VIII del artículo 10 y el capítulo II del Título Quinto (artículos 95 a 100) de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Conforme a esta última disposición, la Asamblea les tomará la protesta constitucional a los magistrados. La vigente Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal prevé disposiciones desfasadas con la terminología institucional de la reforma del Estatuto de Gobierno de 1997, en sus artículos 6 a 10, y que las reformas posteriores a dicha ley, en junio de 1997, enero y septiembre de 1999, no han considerado-

73. Artículos 67, fracción VIII, y 78 del Estatuto de Gobierno.

74. Artículos 95 a 100 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Estas reglas son comunes tanto para la designación de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal Electoral, como para la ratificación de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

75. Artículos 131 del Estatuto de Gobierno y 224 del Código Electoral del Distrito Federal, el cual detalla extensamente las bases para la elección de los magistrados electorales, donde se prevé que la propuesta del Tribunal Superior de Justicia contendrá por lo menos dos candidatos para cada cargo de magistrado electoral. Para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los magistrados, serán electos cuatro magistrados supernumerarios de una lista adicional que para ese efecto presente el Tribunal Superior. La propuesta debe

h.3) Por lo que hace al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sus magistrados —tanto de Sala Superior como de sus Salas Ordinarias y Auxiliares— son nombrados por el Jefe de Gobierno y ratificados por la Asamblea Legislativa. Al término de los seis años de su nombramiento podrán ser ratificados, con la intervención de los mismos órganos (Jefe de Gobierno y Asamblea Legislativa).⁷⁶

h. 4) El Consejo de la Judicatura local se integrará por siete miembros: uno es el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será del Consejo; un magistrado; un juez de primera instancia y un juez de paz, electos mediante insaculación; dos consejeros designados por la Asamblea Legislativa y uno por el Jefe de Gobierno. A estos tres últimos, por disposición del Estatuto, les impone el requisito de distinguirse por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas, además de reunir, como el resto de los Consejeros, los requisitos legales para ser magistrado. La exigencia de requisitos no señalados constitucionalmente para los consejeros externos al Tribunal Superior de Justicia de ninguna manera pudieran tildarse de inconstitucionales, pues resultan una garantía judicial para una mejor impartición de justicia.⁷⁷

l) Nombramiento de titulares e integrantes de órganos autónomos: La Asamblea y el Jefe de Gobierno también intervienen en la integración de los órganos autónomos como la Comisión de Derechos Humanos y el Instituto Electoral.

i. l) Los miembros del Consejo General del Instituto Electoral local serán electos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, a propuesta de los grupos parlamentarios. Idéntico procedimiento se seguirá para elegir a los consejeros electorales suplentes. El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su encargo siete años.⁷⁸ De acuerdo al undécimo transitorio del de

señalar un orden para que ante la ausencia definitiva de algún magistrado electoral, los supernumerarios ocuparán el puesto conforme a la prelación. Un caso de que los candidatos propuestos no alcancen la votación calificada, el Tribunal Superior presentaría otra lista con nuevas propuestas. Los magistrados electorales durarían en su encargo ocho años. Los requisitos para ocupar el puesto de magistrado están expuestos en el artículo 225 de la ley electoral citada.

76. Artículos 9, 42, fracción XXIV, y 67, fracción VIII, del Estatuto de Gobierno, y 10, fracción VIII, 95 a 100 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El artículo 3 de la vigente Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo emplea la terminología del artículo 122 derivado de la reforma de 1993 (Jefe del Distrito Federal y Asamblea de Representantes), aunque mantiene el mismo sentido del Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

77. Fracción II de la Base Cuarta del apartado C del artículo 122 y artículo 83 del Estatuto de Gobierno.

78. Artículos 125 del Estatuto de Gobierno y 55, fracción 1 del Código Electoral del Distrito Federal. En esta última disposición se prevé que en caso de que alguna de las personas propuestas no obtuviere la votación requerida, deberá presentarse una nueva propuesta. Extrañamente la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa omite regulación alguna sobre estas designaciones.

creto de reformas al Estatuto de Gobierno y a otras leyes publicado en el *Diario Oficial* de 4 de diciembre de 1997, la votación para elegir al consejero presidente y a los consejeros electorales del Instituto Electoral y a los magistrados del Tribunal Electoral sería de las tres cuartas partes de los miembros presentes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, por única ocasión.

l.2) El presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la sede de los poderes federales será nombrado por la Asamblea Legislativa, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros. En este caso, la ley del *ombudsman* local encomienda a la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa que realice una auscultación entre organizaciones no gubernamentales, asociaciones, colegios, entidades y personalidades dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, para que propongan candidatos a *ombudsman*.⁷⁹ Por lo que hace a los miembros del Consejo del *ombudsman* capitalino serán nombrados por la Asamblea Legislativa, a partir del procedimiento previo que substancie la Comisión de Derechos Humanos de dicho órgano legislativo local.⁸⁰ En caso de que la Asamblea esté en receso, su Diputación Permanente, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, y a partir del dictamen elaborado por la Comisión de Derechos Humanos de la misma Asamblea, de acuerdo al procedimiento de auscultación señalado por la ley orgánica, aprobará los nombramientos provisionales de consejeros que nos ocupan y los someterá al pleno en el siguiente periodo de sesiones ordinarias para su aprobación definitiva.

j) El control jurisdiccional mediante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo: Los actos administrativos de las autoridades de la administración pública local, tanto en su vertiente centralizada, desconcentrada y descentralizada, están sujetos al control del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ya sea demandadas por los particulares afectados en sus derechos e intereses legítimos, o

79. Artículo 9 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Este precepto fue objeto de una reforma por decreto publicado el 22 de mayo de 1998 en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal. Es de esperarse que la reforma del apartado B del artículo 102, publicada el 13 de septiembre de 1999, impulse tanto la abierta autonomía de la Comisión como el nombramiento de los integrantes del Consejo de ese órgano por la Asamblea Legislativa, mediante la reforma de la Ley del ente protector de los derechos humanos. Sobre la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 13 de septiembre de 1999, *cfr.* MARTÍNEZ BIJLLÉ GOYR1, Víctor M., "La reforma del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, num. 1, julio-diciembre de 1999, p. 287, y PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La autonomía alcanzada. La reforma del marco constitucional de los órganos protectores de los derechos humanos" en *Ouórum*, núm. 68, año VIII, septiembre-octubre de 1999, pp. 49 a 63.

80. Artículo 12 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Este precepto fue objeto de una reforma por decreto publicado el 24 de diciembre de 1998 en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal. El procedimiento ante la comisión dictaminadora de la Asamblea Legislativa está detallado en el artículo 107 de la Ley Orgánica de la Asamblea.

como demandante para dejar sin efectos sus propios actos, mediante el juicio de lesividad.⁸¹

k) **Control por medio del ombudsman local:** La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal puede considerarse un control de los actos de las autoridades de la administración pública local, con inclusión de la actuación de la procuración de justicia de la Ciudad, a partir de quejas y denuncias enderezadas por presuntas violaciones a los derechos humanos. Lo que resulta contrario a lo prescrito en el apartado B del artículo 102 es que la ley de la Comisión incluya a los órganos de impartición de justicia, esto es, a los tribunales.⁸²

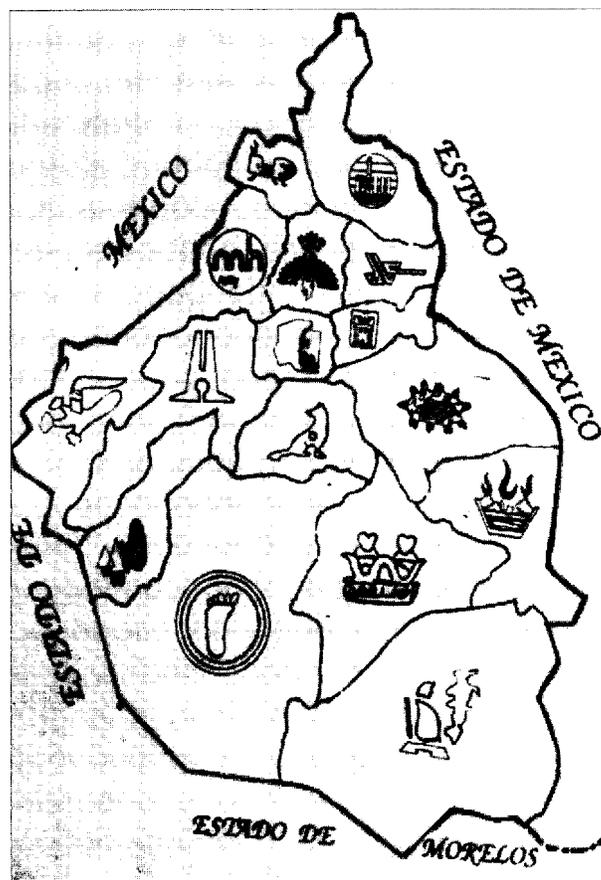
2] Controles verticales

a) **Breve referencia sobre las demarcaciones territoriales de la capital del país:** La reforma constitucional de 1996 dio un substancial avance en la democratización en la vida de la ciudad, al darle un carácter político a los órganos encargados de las porciones territoriales en que se divide el Distrito Federal. Es intenso el debate por la transformación de las Delegaciones en Municipios, lo que entretiene la transformación de la Ciudad de México en un Estado de la Unión.

Aun cuando se superó la condición de órgano desconcentrado, de todos modos la Delegación forma parte de la administración pública local, de acuerdo con la fracción II de la base tercera del apartado C del artículo 122. La Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial.

El Estatuto de Gobierno se adaptó al nuevo **status** constitucional de la división territorial del Distrito Federal, por reforma publicada en el **Diario Oficial** de la Federación de 14 de septiembre de 1999. De esa reforma estatutaria sólo nos ocuparemos de las partes que formen parte del entramado del control vertical, de los órganos locales hacia los órganos-político administrativos de las demarcaciones.

En el artículo 104 del Estatuto de Gobierno se establece que para los efectos de este ordenamiento y de las leyes, las demarcaciones territoriales y los órganos político-administrativos en cada una de ellas se denominarán genéricamente Delegaciones, esto es, se conserva el término anterior a efecto de no provocar confusiones en la



Demarcaciones territoriales de la capital del país.

población capitalina. La Asamblea Legislativa establecerá el número de Delegaciones, su ámbito territorial y su identificación nominativa en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, lo cual cierra la posibilidad de una ley orgánica **ad hoc** para las demarcaciones. Las delegaciones se integrarán con un titular, denominado Jefe Delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años.⁸³ A este Jefe Delegacional le está asignada y subordinada una administración pública, dotada de la competencia y los medios necesarios para el desempeño de sus funciones. Pasemos a ver los controles que se ejercen hacia las Delegaciones.

b) **Remoción de los Jefes Delegacionales:** Igual que en el caso del Jefe de Gobierno se fija un conjunto de causales y un procedimiento para remover a los titulares de las demarcaciones territoriales, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos aplicable al ámbito local de la sede de los Poderes de la Unión, sin que se olvide que los Jefes Delegacionales no son sujetos de juicio político, ni están amparados por el sistema de protección constitucional de la declaración de procedencia penal. En el

81. Como ya quedó visto más arriba, las autoridades que sean partes en los juicios entablados ante las Salas del Tribunal podrán hacer valer el recurso de revisión contra las sentencias definitivas o las resoluciones que pongan fin al juicio ante los Tribunales Colegiados en materia administrativa del Primer Circuito, en los términos de la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Artículos 104, fracción I-B, de la Constitución y 88 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

82. Artículo 3 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

83. Artículo 105 del Estatuto de Gobierno.

artículo 108 del Estatuto de Gobierno están expuestas las causales de remoción:

"I. Por violaciones sistemáticas a la Constitución, al presente Estatuto o a las leyes federales y del Distrito Federal;

II. Por contravenir de manera grave y sistemática los reglamentos, acuerdos y demás resoluciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

III. Por realizar cualquier acto o incurrir en omisiones que afecten gravemente el funcionamiento de la administración pública del Distrito Federal o el orden público en la Entidad;

IV. Por desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión en la Federación, Estados, Distrito Federal o Municipios, durante el tiempo que dure su encargo, excepto las actividades docentes, académicas y de investigación científica no remuneradas;

V. Por invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de la administración pública central o paraestatal del Distrito Federal;

VI. Por incumplir reiterada y sistemáticamente las resoluciones de los órganos jurisdiccionales federales o del Distrito Federal;

VII. Por realizar actos que afecten gravemente las relaciones de la Delegación con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y

VIII. Por realizar actos que afecten de manera grave las relaciones del Jefe de Gobierno con los Poderes de la Unión."

La propuesta de remoción podrá ser suscrita por el Jefe de Gobierno o por un tercio de los diputados integrantes del órgano legislativo local y presentada ante la Asamblea, la que calificará la gravedad de la causal, instaurará un procedimiento de audiencia en el cual el Jefe Delegacional haya tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan, y resolverá en definitiva sobre la remoción, por el voto de las dos terceras partes de los miembros integrantes de la Asamblea, lo cual implica un voto calificado de tipo alto, en beneficio de los Jefes Delegacionales. La resolución de la Asamblea será definitiva e inatacable y surtirá sus efectos de inmediato. La solicitud de remoción deberá presentarse ante la Asamblea debidamente motivada y acompañarse de los elementos probatorios que permitan establecer la probable responsabilidad.⁸⁴

En caso de remoción del Jefe Delegacional, la Asamblea Legislativa designará al sustituto para que termine el encargo, a propuesta del Jefe de Gobierno, por mayoría absoluta de sus integrantes. Igual que en el caso del

84. Artículos 42, fracción XXVII, y 105 del Estatuto de Gobierno. Sobre la inatacabilidad de la decisión de la Asamblea, véanse los precedentes vertidos en la nota 21.



La propuesta de remoción sera suscrita por el deber del gobierno o por un tercio de

Jefe de Gobierno, no se convoca a elecciones extraordinarias para la conclusión del periodo y se utiliza la denominación de "sustituto".

En este particular caso, se atenúa la intemperancia presente en la remoción del Jefe de Gobierno, pues quienes proponen la destitución y la Asamblea tienen una legitimación proveniente del electorado de la Capital. Falta ver cómo se reglamenta este procedimiento de remoción por el órgano legislativo local.

c) *Elección de Jefes Delegacionales sustitutos*: El Estatuto de Gobierno señala los siguientes supuestos para cubrir las vacantes de los Jefes Delegacionales:

- Si la Asamblea Legislativa remueve al Jefe Delegacional, se designaría un sustituto con el voto de las dos terceras partes de los integrantes de dicho órgano local.
- En el caso de sentencia ejecutoria condenatoria por delito doloso en contra de un Jefe Delegacional, sin dilación alguna el juez dará cuenta a la Asamblea Legislativa, para el solo efecto de que declare la destitución del cargo y nombre al sustituto.⁸⁵
- En caso de ausencia del Jefe Delegacional por un periodo mayor a noventa días, cualquiera que sea la causa, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de-

85. Cuarto párrafo del artículo 108 del Estatuto de Gobierno.



los diputados locales.

signará al sustituto, a propuesta, del Ejecutivo local.⁸⁶

- Si el Jefe Delegacional electo no se presenta a tomar posesión de su encargo, también la Asamblea designará al sustituto, a propuesta del Jefe de Gobierno.⁸⁷
- También dará lugar a la designación de un Jefe Delegacional sustituto cuando la elección en una Delegación fuese declarada nula. En este caso el Jefe sustituto sólo durará mientras se realiza la elección extraordinaria. Para este supuesto, la propuesta igualmente provendrá del Jefe de Gobierno.⁸⁸

La votación requerida en los casos de elección de Jefes Delegacionales sustitutos siempre será por la mayoría absoluta de la totalidad de los legisladores locales.⁸⁹

d) *Control financiero: egresos y cuenta pública:* Los Jefes Delegacionales propondrán al Jefe de Gobierno, sus proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto para sus respectivas demarcaciones, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal.⁹⁰ A partir de esos proyectos el Jefe de Gobierno deberá proponer, en la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos, a la Asamblea Legislativa las asignaciones presupuestales "para que las Delegaciones cumplan con el

ejercicio de las actividades a su cargo, considerando criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano. Las Delegaciones informarán al Jefe de Gobierno del ejercicio de sus asignaciones presupuestarias para los efectos de la Cuenta Pública, de conformidad con lo que establece este Estatuto y las leyes aplicables." Las Delegaciones ejercerán, con autonomía de gestión, sus presupuestos, y en cumplimiento de las leyes y reglamentos, así como los acuerdos administrativos de carácter general de la Administración Pública Central. Las transferencias presupuestarias que no afecten programas prioritarios, serán decididas por el Jefe Delegacional, informado del ejercicio de esta atribución al Jefe de Gobierno de manera trimestral.⁹¹

e) *Informes de los Jefes Delegacionales y comparencias ante la Asamblea:* El órgano legislativo capitalino recibirá y analizará el informe anual de gestión que le presenten, por conducto del Ejecutivo local, los Jefes Delegacionales, quienes pueden ser citados a comparecer ante las comisiones del órgano legislativo local.⁹²

f) *Control administrativo: el régimen de los servidores públicos:* Las Delegaciones forman parte de la Administración Pública local, con una condición constitucional específica. Por ello, el régimen de responsabilidades

86. Segundo párrafo del artículo 107 del Estatuto de Gobierno.

87. Cuarto párrafo del artículo 107 del Estatuto de Gobierno.

88. Tercer párrafo del artículo 107 del Estatuto de Gobierno.

89. Artículos 42, fracción XXVIH, y 107 del Estatuto de Gobierno.

90. Fracción VII del artículo 117 del Estatuto de Gobierno.

91. Artículo 112 del Estatuto de Gobierno.

92. Fracción XXIX del artículo 42 del Estatuto de Gobierno.



José Luis Sovereanes Ombudsman de la Comisión de Derechos Humanos.

administrativas aplicable a los servidores públicos Delegacionales es el previsto en el Título Quinto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Así los servidores públicos de las Delegaciones, encabezadas por sus Jefes, deberán acatar el conjunto de obligaciones administrativas previstas en el artículo 47 de dicho ordenamiento y estarán bajo la competencia de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal.⁹³

f) **Control jurisdiccional:** Las autoridades delegacionales son administrativas, por lo que sus actos actualizan la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo local. Las autoridades delegacionales que sean parte en los procesos administrativos incoados ante dicho órgano jurisdiccional podrán hacer valer el recurso de revisión contra las sentencias definitivas o las resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ante los Tribunales Colegiados en materia administrativa del Primer Circuito, en los términos de la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.⁹⁴

g) **Control por medio del ombudsman:** Como el inciso anterior, los actos de las autoridades Delegacionales pueden ser del conocimiento de la Comisión de Derechos Humanos, en los términos de su Ley.⁹⁵

IV • Conclusiones

De la exposición anterior, es posible desprender las siguientes conclusiones:

Primera. El Distrito Federal mexicano presenta un entramado constitucional complejo, donde la especial distribución de competencias entre los poderes federales y los órganos locales de gobierno señala distintos mecanismos de control político, expresiones del equilibrio entre los detentadores del poder político en la entidad federativa con altos índices de población y de participación política.

Segunda. A partir de la concepción constitucional del profesor alemán Karl Loewenstein, es posible aplicar el modelo del control político, elemento determinante de la moderna distribución de funciones del Estado, a la organización **política sui generis** creada para el Distrito Federal, por la reforma electoral de 1996. Por lo cual, en primer término, tendríamos que hablar de controles externos a los órganos locales, desde los Poderes de la Federación, e internos, donde los órganos locales se limiten recíprocamente. Los controles externos se tipificarían gráficamente como verticales, pues los poderes federales inciden sobre los ámbitos de los órganos locales. En segundo lugar, los controles internos se expondrían como horizontales y verticales.

Tercera. Los controles externos son a) de tipo político, como la remoción del Jefe de Gobierno, el juicio político, la declaración de procedencia penal, la expedición del Estatuto de Gobierno y de la legislación local por el Congreso de la Unión; b) de caracterización económica, que se aprecia con las facultades del Congreso federal en materia de endeudamiento y el control financiero, o c) de naturaleza jurisdiccional, como serían el amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, los recursos de revisión contra las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y los juicios ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Cuarta. De los controles externos, resalta la remoción del Jefe de Gobierno por su contradictoria esencia, ya que, si bien es cierto se procura la protección del ejercicio constitucional de los poderes federales, sin presiones de parte de las autoridades locales, lo cierto es que el es-

93. Artículos 91 a 93 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

94. Artículos 104, fracción I-B, de la Constitución y 88 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito

95. Artículo 3 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.



Reformas legales para hacer efectivo el gobierno delegacional.

quema derivado de la reforma de 1996 resulta excesivo. En lugar de señalar como causales del juicio político a los actos u omisiones del Ejecutivo local que agrediesen, obstaculizasen o limitaren a los poderes federales, se estableció un mecanismo expedito a cargo del Senado o de la Comisión Permanente, además sin posibilidad de convocar a elecciones extraordinarias, como extrapolación de las formas sucesorias presidenciales de los artículos 84 y 85, pues los defenestradores pasan a ser electores, aun a contrapelo del electorado capitalino. Por ello, lo recomendable es envainar la "amenazante toledana" y mientras sea vigente el actual esquema del artículo 122 debe derogarse la remoción y ampliar el juicio político.

Quinta. En los controles internos del tipo horizontal se aprecia una aplicación imitativa de los señalados en la Ley Suprema de la Unión para equilibrar el ejercicio del poder entre los poderes federales, donde tiene un peso relevante el conjunto de facultades de la Asamblea Legislativa hacia el Ejecutivo local (control financiero, comparecencias de servidores públicos de la Administración Pública, comisiones investigadoras) y en materia de designaciones de los magistrados de los Tribunales Superior de Justicia, Electoral y de lo Contencioso Administrativo, de los consejeros de la Judicatura local, de la Comisión de Derechos Humanos capitalina y del Instituto Electoral, y del presidente del órgano protector de los derechos humanos. El Jefe de Gobierno tiene la facultad de veto en términos similares a los del presidente de la República, respecto a las leyes de la Asamblea.

Sexta. La reforma de 1996 se caracteriza por su avance en la elección directa de los titulares de las

de Gobierno, en otoño de 1999, a fin de adecuarlo a las innovaciones constitucionales y dar el marco sobre el cual la Asamblea Legislativa deberá proveer las reformas legales necesarias para hacer efectivo el gobierno delegacional, fueron creados instrumentos de control de los órganos locales del Distrito Federal hacia los Jefes Delegacionales y sus administraciones (remoción de los titulares, control administrativos a los servidores públicos, control presupuestal, competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo).

Séptima. La experiencia del primer gobierno democrático de la Ciudad de México muestra una tendencia favorable en materia de control, con la esperanza de que los aciertos, los yerros y los pequeños gazapos nutran el sentido común de los gobernantes, para cimentar las relaciones entre los poderes de la Unión y los órganos locales de gobierno, que resuelvan los problemas y permitan la convivencia pacífica y segura en el abigarrado con junto de una de las más

Bibliografía

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *La reforma política de 1996 en México.* México, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica/Universidad Nacional Autónoma de México/Corte de Constitucionalidad de Guatemala/Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1997.

ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional.* México Oxford, 1999.

-----, "La organización del Distrito Federal y su Estatuto de Gobierno" en VV. AA., *Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*, México, Editorial Porrúa, 1995, pp. 23 a 45.

-----, *La controversia constitucional y la acción de*

inconstitucionalidad. El caso Tabasco, México, Editorial Montealto, 1995.

-----, "Las nuevas facultades de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación" en MELGAR ADALID, Mario (coord.), *Reformas al Poder Judicial*, México, Coordinación de Humanidades, 1994, pp. 71 a 100.

BECERRA, Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José. *La reforma electoral de 1996.* México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano.* 13ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000.

dadana en el Distrito Federal" en COULOMB, René y DUHAU, Emilio (coords.), **Dinámica urbana y procesos socio-políticos**, México, Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco y Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, 1997, pp. 273 a 297.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. **Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal**. México, Editorial Porrúa, 1995.

FIX-ZAMUDIO y VALENCIA CARMONA, Salvador. **Derecho Constitucional Mexicano y Comparado**, México, Editorial Porrúa, 1999.

HAMDAN AMAD, Fauzi, "Algunas consideraciones en tomo a las recientes reformas constitucionales concernientes al Distrito Federal", ambos en VALDEZ ABASCAL, Rubén y RO- MERO APIS, José El ías (coords.), **La modernización del derecho mexicano**. México, Editorial Porrúa, 1994, pp. 24 a 33.

HERRERA Y LASSO, Manuel. **Estudios constitucionales**. Segunda serie. México, Editorial Jus, 1964.

INCHAUSTEGUI ROMERO, Teresa, "Distrito Federal" en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y CADENA ROA, Jorge (coords.). **La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas**. Tomo I. México, La Jornada ediciones-Centro de Investigaciones Interdisci- plinarias en Humanidades de la UNAM, 1994, pp. 251 a 310.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada**. Tomo 11. México, Editorial Porrúa, UNAM, 1997.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Barcelona, Ariel, 1982.

MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio. **Obras. Ensayos históricos**. Tomo II. México, Coordinación de Humanidades, 1996.

PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La riforma política del Distretto Fcdrale messicano" en GHIRINGHELLI, Robertino (coord.), **Aspettidel Federalismo Messicano**. Milán, Giuffré editore, 2000, pp. 61 a 86.

RABASA, Emilio. **La Constitución y la dictadura**, México, Porrúa, 1990.

RIOS ESTAVILDO, Juan José. **Aspectos jurídicos de la reforma política del Distrito Federal 1993-1995**. Tesis doctoral. México, Facultad de Derecho de la UNAM, 1995.

RU1Z MASSIEU, José Francisco y VALADÉS, Diego (coords.). **Nuevo Derecho Constitucional Mexicano**, México, Editorial Porrúa, 1983.

Investigaciones Jurídicas y Programa Universitario de Estu- dios sobre la Ciudad de la UNAM, 1996.

Hemerografía

PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Estudio sobre el artículo 122 constitucional" en **Alegatos**, núm. 38, enero-abril de 1998, pp. 33 a 46

-----, "El Derecho Local del Distrito Federal en el nuevo

artículo 122 Constitucional" en **Revista del Instituto de la Judicatura Federal**, núm. 2, junio de 1998, pp. 251 a 269.

-----, "La facultad legislativa en materia electoral en el

Distrito Federal. Notas sobre la sentencia en la acción de inconstitucionalidad 5/99 contra el Código Electoral del Distrito Federal" en **Revista del Instituto de la Judicatura Federal**, núm. 6, junio de 2000, pp. 165 a 183.