

553  
20j



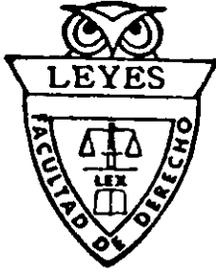
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"PROBLEMATICA CONSTITUCIONAL QUE  
SE SUSCITA EN EL ARTICULO 44".

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
LAURO VENTURA CARLOS

ASESOR: DRA. MARIA ELENA MANSILLA Y MEJIA



MEXICO, D.F. CIUDAD UNIVERSITARIA

1999

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

027 5517



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

*PROBLEMATICA CONSTITUCIONAL QUE SE SUSCITA EN EL  
ARTICULO 44.*

*LAURO VENTURA CARLOS.*

## INDICE.

A manera de introducción.

### CAPITULO PRIMERO

#### 1.- HIPOTESIS QUE PRESENTA EL ARTICULO 44 CONSTITUCIONAL.

- 1.1.- Consideraciones previas. . . . . 1
- 1.2.- Texto actual. . . . . 2
- 1.3.- Orígenes de dicho texto. . . . . 5
- 1.4.- Evolución de dicho texto. . . . . 21

### CAPITULO SEGUNDO.

#### 2.- PROBLEMATICA CONSTITUCIONAL DE REALIZACION DE LA HIPOTESIS CONTENIDA EN EL ARTICULO 44, EN -- RELACION AL LUGAR DE RESIDENCIA QUE SE ABANDONA.

- 2.1.- Consideraciones previas. . . . . 24
- 2.2.- Problema jurídico. . . . . 28
- 2.3.- Problema territorial. . . . . 34
- 2.4.- Problema económico. . . . . 41
- 2.5.- Problema social. . . . . 44
- 2.6.- Problema político. . . . . 49

### CAPITULO TERCERO.

3.- PROBLEMATICA CONSTITUCIONAL AL REALIZARSE LA --  
HIPOTESIS CONTENIDA EN EL ARTICULO 44, EN RELACION AL LUGAR AL QUE SE HAN DE TRASLADAR LOS --  
PODERES FEDERALES.

3.1.- Consideraciones previas. . . . .	52
3.2.- Problema jurídico. . . . .	54
3.3.- Problema territorial. . . . .	56
3.4.- Problema económico. . . . .	57
3.5.- Problema social. . . . .	59
3.6.- Problema político. . . . .	61

### CAPITULO CUARTO.

4.- FORMAS DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

4.1.- Aspectos preliminares. . . . .	63
4.2.- El plebiscito y sus efectos. . . . .	74
4.3.- Debates en la reforma del gobierno del <u>Distri</u> <u>to</u> Federal. . . . .	87
4.4.- Marco jurídico del Distrito Federal en la re- forma de 1993. . . . .	96
4.4.1.- Sede del Distrito Federal. . . . .	96

4.4.2.-	Facultades del Congreso. . . . .	97
4.4.3.-	Los órganos de gobierno. . . . .	97
4.4.4.-	Facultades del Presidente de la República.	98
4.4.5.-	Integración y facultades de la Asamblea de- Representantes. . . . .	98
4.4.6.-	Nombramiento del Jefe del Distrito Federal. . . . . .	100
4.4.7.-	Poder Judicial. . . . .	101
4.5.-	Otras figuras innovadoras. . . . .	101

**CAPITULO QUINTO.**

5.-	ANALISIS PERSONAL DE LA REFORMA POLITICA AL -- DISTRITO FEDERAL. . . . .	113
-----	---	-----

	CONCLUSIONES. . . . .	121
--	-----------------------	-----

	BILIOGRAFIA. . . . .	123
--	----------------------	-----

## A MANERA DE INTRODUCCION.

"En un Estado Federal la residencia de los Organos de la Federación en una circunscripción territorial perteneciente a un Estado Local, puede suscitar conflictos que de ninguna manera son convenientes para la Unión. Para evitar semejantes conflictos se ha creado el Distrito Federal, como aquella porción territorial en donde residen los Organos Federales y que es independiente de cualquier autoridad estatal, y consecuentemente, municipal."(\*)

Esta tesis tiene por objeto estudiar el artículo 44 constitucional, presenta en su contexto dos -

(\*)SCHMILL ORDOÑEZ ULISES, El Sistema de la Constitución Mexicana, Edic. V, Edit. Textos Universitarios, S.A. México 1971, pg. 355

elementos principales, el primero que deja claramente establecido el territorio del actual Distrito Federal, y el segundo encierra la posibilidad de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, -- formando un nuevo Distrito Federal y en el lugar -- abandonado quedaría el Estado del Valle de México.

Tal posibilidad de traslado y creación de un nuevo Estado, ha sido motivo de distintas polémicas, relativas a la rigidez o flexibilidad constitucional, ya que implica facultades para el Congreso de la Unión, que originarían en cadena una serie de reformas y adiciones a la Carta Magna, que obliga a inquirirse sobre la existencia de tales principios, o sea, sobre la rigidez o flexibilidad de la misma.

En el desarrollo de la historia jurídica de -- nuestro país, ha sido constante la regulación del -- gobierno del Distrito Federal en su Constitución Política; desde 1824, se estableció que el Congreso -- General asumiría las atribuciones legislativas res-

pecto del propio Distrito Federal.

Por lo que se refiere al régimen político del Distrito Federal, el Constituyente Permanente ha -- realizado diversas reformas cuyo espíritu ha sido - ampliar sus espacios de participación y representa- ción ciudadana.

Un esfuerzo importante para lograr dicho propó- sito fue realizado en la reforma constitucional de- 1987, cuando se creó la Asamblea de Representantes- del Distrito Federal como un órgano de representa- ción de los ciudadanos y con facultades reglamenta- rias en los asuntos de primordial interés para e--- llos como son: expedir normas de carácter general, - bajo la denominación de bandos, ordenanzas y regla- mentos de policía y buen gobierno, en materias vin- culadas a servicios públicos, sociales, económicos- y culturales; por otra parte, se le dotó también de atribuciones en cuanto a equipamiento y acciones de desarrollo urbano de interés directo de los habitanu

tes, respecto de las cuales se estableció el derecho de iniciativa popular, facultando por último a la propia Asamblea para convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas de su competencia.

Otro avance en el régimen jurídico-político -- del Distrito Federal se registró en 1993 con el establecimiento de un Estatuto como cuerpo normativo propio de la capital, la transformación de sus órganos de gobierno y el mejoramiento de los mecanismos de coexistencia con los Poderes Federales en un mismo ámbito territorial. Incluyó también la atribución de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes, el establecimiento de consejos ciudadanos, se modificó el órgano responsable de la función ejecutiva, denominándolo Jefatura del Distrito Federal, cuyo titular sería electo en forma indirecta y se establecieron normas para impulsar la participación de los ciudadanos en las decisiones político-administrativas de su comunidad.

La naturaleza jurídica especial del Distrito Federal se ha definido en el artículo 44 constitucional, que subraya que la Ciudad de México es, a un tiempo, Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. en 1996, se planteó la reforma del artículo 122, relativo a la naturaleza jurídica del Distrito Federal, para señalar que, en su ámbito, las atribuciones legislativa, ejecutiva y judicial corresponden a los Poderes de la Unión y que son autoridades locales: la Asamblea Legislativa, que significa el cambio de nombre a la Asamblea de Representantes, cuyos miembros se denominarán ahora diputados; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que significa también el cambio de denominación del Jefe del Distrito Federal, el cual será elegido por votación universal, libre, directa y secreta y el Tribunal Superior de Justicia.

En este sentido, por el desarrollo alcanzado -

en el Distrito Federal en el ámbito de carácter social, cultural, económico, tecnológico, jurídico y político, y debido al interés cada vez mayor de su pueblo, se genera la necesidad de contar con espacios más amplios de participación, que permitan a sus habitantes incidir en forma decisiva en la adopción de las determinaciones que afecten a esta ciudad. Como la reciente Ley de Participación Ciudadana, que fue aprobada el 26 de noviembre de 1998, y que no ha sido publicada, constituye un paso más en el reconocimiento de las necesidades políticas de los defensores, que incluye figuras como el referéndum, el plebiscito y la consulta popular.

Al efecto la tesis que presento bajo el título de "PROBLEMATICA CONSTITUCIONAL QUE SE SUSCITA EN EL ARTICULO 44". Se estructuró de acuerdo a los siguientes puntos que corresponde a cada uno de los capítulos de este trabajo.

1.- Hipótesis que presenta el artículo 44 constitucional.

- 2.- *Problemática Constitucional al realizarse la -- hipótesis contenida en el artículo 44, en relación al lugar de residencia que se abandona.*
- 3.- *Problemática Constitucional al realizarse la -- hipótesis contenida en el artículo 44, en relación al lugar al que se han de trasladar los -- Poderes Federales.*
- 4.- *Formas de Gobierno del Distrito Federal.*
- 5.- *Análisis personal a la reforma política del Distrito Federal.*

*De acuerdo con lo anterior el objetivo de la - investigación es determinar la viabilidad o inviabi- lidad del cambio y sus posibles implicaciones.*

*En tal sentido, en el desarrollo de la tesis - aplique los métodos histórico y analítico.*

## CAPITULO PRIMERO.

### HIPOTESIS QUE PRESENTA EL ARTICULO 44 CONSTITUCIONAL.

- 1.1.- Consideraciones previas
- 1.2.- Texto actual
- 1.3.- Orígenes de dicho texto
- 1.4.- Evolución de dicho texto.

#### 1.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS.

La historia de México es un amplio testimonio de como tuvo que desprenderse de su propia cultura para dar lugar a una totalmente ajena, que por fuerza habría que soportar durante siglos de dominación y, que al nacer a la vida independiente, atravesaa--

ría por una época de crisis general que se distinguiría por la confusión imperante de todos los hombres, mismos, que sentirían la necesidad de transformar un orden que les recordaba el sojuzgamiento.

Era una necesidad colectiva de enterrar todo vestigio del Estado opresor.

Es por lo anterior que, a través del presente capítulo, pretendo en forma específica, analizar el contenido actual del artículo 44 constitucional y en forma genérica, hacer un estudio de sus antecedentes más importantes y de su evolución dentro de la legislación mexicana, para en posteriores capítulos procurar el análisis de algunos de los debates, que son de vital importancia para el tema, incluso aplicables en nuestros días.

### 1.2.- TEXTO ACTUAL.

El artículo 44 de la Constitución Política de-

los Estados Unidos Mexicanos mantuvo su texto en -- forma idéntica al de su promulgación, el 5 de febre-- ro de 1917, hasta 1993, lo que significa que tal -- numeral sufrió reforma a los 76 años de vigencia; - sin embargo desde su origen, mantuvo la posibilidad de cambio de lugar del Distrito Federal, al aventu-- rar el traslado de los Poderes Federales, estable-- ciéndose en su caso, la existencia de un nuevo Esta-- do, el Estado del Valle de México y dejando los lí-- mites del nuevo Estado al arbitrio de un Congreso - General.

Evidentemente, y como opinión personal, quiero establecer que el solo hecho de trasladar los Pode-- res Federales, implica una serie de problemas de -- carácter económico, político, territorial, jurídico y social que obligan y exigen un análisis profundo-- antes de tomar una decisión. En tal sentido el Con-- greso Constituyente de 1917, en el artículo 44 de - la Constitución estableció.

*"El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar se erigirá el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que el Congreso General le asignen".*

*Con la reforma que sufrió dicho texto en el año de 1993, quedó definida la naturaleza jurídica-especial del Distrito Federal, quedando establecido de la manera siguiente:*

*Art. 44 "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México-*

*con los límites y extensión que le -  
asigne el Congreso General".(1)*

### *1.3.- ORIGENES DE DICHO TEXTO.*

*El autor Ulises Schmill Ordoñez, en su obra --  
denominada el Sistema de la Constitución Mexicana -  
manifiesta:*

*"Se ha considerado que el Estado tiene tres --  
elementos:*

- 1).- El Pueblo*
- 2).- El Territorio*
- 3).- El Poder". (2)*

*En el caso preciso de nuestra República, al --  
nacer ésta a la vida independiente, se encontró con  
la disyuntiva de acreditar los elementos que como -  
nuevo Estado le correspondían, ante lo cual, buscó-*

contar con un poder constituido que representara al nuevo Estado en el ámbito internacional y le diera solidez y seguridad en su ámbito interno, y desde luego, tuvo que enfrentarse al problema de la residencia de dicho Poder que habría de constituir.

Naturalmente, en México el problema citado no presentaba un gran obstáculo, puesto que la forma más fácil de resolverlo, como finalmente y hasta -- nuestros días lo vemos, era el de seguir ubicando -- tal autoridad, en el lugar donde los dominadores lo habían asentado, esto es, en la ciudad de México.

No obstante lo anterior, la legislación habría de preocuparse del asentamiento del gobierno a constituir; así encontramos que en la Constitución de 1814, aún cuando careció de vigencia, tomó el problema del lugar de asentamiento del Poder Gubernamental, al establecer en su capítulo segundo, denominado "De las Supremas Autoridades", el artículo 44, que además de regular la división de Poderes, --

constituía el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia, y en el artículo siguiente indicaba que los Poderes debían de residir en un mismo lugar, mismo que sería determinado por el Congreso, previa opinión del Supremo-Gobierno y aún más, estableció la posibilidad con - aprobación del mismo Congreso, de separarse del lugar asignado.

"El artículo 44 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", establecía:

"Permanecerá el cuerpo representativo de - la soberanía del pueblo con el nombre de - Supremo Congreso Mexicano. Se crearán, -- además dos corporaciones, la una con el - título de Supremo Gobierno y la otra con - el título de Supremo Tribunal de justicia".

Y el artículo 45 establecía:

"Estas tres corporaciones han de residir - en un mismo lugar que determinará el Con-

greso, previo informe del Supremo Gobierno; y cuando las circunstancias no lo permitan, podrán separarse por el tiempo y a la distancia que aprobare el mismo Congreso". (3)

La Constitución Federal de los Estados Unidos-Mexicanos, promulgada el 14 de octubre de 1824, fue la que dentro de su sección Quinta, dedicada a las facultades del Congreso General, en sus fracciones XXVIII y XXIX del artículo 50, otorgó la facultad, al Congreso, de elegir el lugar de residencia de -- los Supremos Poderes, y además, la de variar dicha residencia, de juzgarse necesario, indicando literalmente tales fracciones lo siguiente:

Artículo 50 de la Constitución de 1824.

"El Congreso General tiene facultad";

XXVIII "Elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y ejercer en su Distrito las atri-

*buciones del Poder Legislativo de un Estado".*

*XXIX "Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario".(4)*

*No obstante que la Constitución dejaba tal elección al -- Congreso Ordinario, fue el propio Constituyente, quién designó como la Sede de los Poderes Federales a la Ciudad de México, - mediante decreto de fecha 18 de noviembre del mismo año, en el cual se estableció un Distrito dentro de la ciudad de México - que habría de servir para asiento de los Poderes Federales y - cuya extensión sería de dos leguas de radio, cuyo centro sería la Plaza Mayor de la ciudad. Para señalar los límites del Distrito Federal, se utilizarían los servicios de un perito nombrado por parte del Gobierno Federal y del Estado de México, a fían de que se estableciera el gobierno del Distrito Federal, - que estaría bajo la jurisdicción exclusiva del Ejecutivo Federal. La sede del Distrito Federal se determinó por el siguiente Decreto:*

*"Decreto que señala la ciudad de México, para la residencia de los Supremos Poderes de la Federación del 18 de noviem-*

bre de 1824:

*PRIMERO.- El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28 del artículo 50 de la Constitución, será la ciudad de México.*

*SEGUNDO.- Su Distrito será comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.*

*TERCERO.- El gobierno General y el Gobierno del Estado de México, nombrarán cada uno a un perito para que entre ambos demarquen los términos del Distrito Federal conforme al artículo antecedente.*

*CUARTO.- El Gobierno Político y Económi-*

co del expresado Distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General -- desde la publicación de esta -- Ley.

QUINTO.- Interin se arregla permanente-- mente el Gobierno Político y -- Económico del Distrito Federal, seguirá observándose la Ley de 23 de julio de 1813, en todo lo que no se halle derogado.

SEXTO.- En lugar del Jefe Político a -- quien por dicha Ley estaba en-- cargado del inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el Gobierno -- General un Gobernador en cali-- dad de interino para el Distri-- to Federal.

*SEPTIMO.- En las elecciones de los ayunta-  
mientos de los pueblos compren-  
didos en el Distrito Federal, y  
para su gobierno municipal, se-  
guirán observándose las Leyes -  
vigentes en todo lo que no se -  
pugnen con la presente.*

*OCTAVO.- El Congreso del Estado de Méxi-  
co y su Gobernador, pueden per-  
manecer dentro del Distrito Fe-  
deral todo el tiempo que el mis-  
mo Congreso crea necesario para  
preparar el lugar de su residen-  
cia y verificar la traslación.*

*NOVENO.- Mientras se resuelvã la altera-  
ción que deba hacerse en el con-  
tingente del Estado de México, -  
no se hará novedad en lo que to-  
ca a las rentas comprendidas en-  
el Distrito Federal.*

DECIMO.- *Tampoco se hará en lo respectivo a los Tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sea arreglado por una Ley". (5)*

*Un antecedente más dentro de la historia de México lo es la Constitución Conservadora denominada "Leyes Constitucionales", promulgada por el Congreso General el 29 de diciembre de 1836, misma que en su Estatuto Segundo relativo a la organización de un Supremo Poder Conservador, establece en su artículo 19, que el Poder enunciado estaría depositado en cinco individuos quienes deberían de residir en la ciudad de México, pero previendo, su posible traslado a cualquier otro punto de la República, siempre y cuando la seguridad pública o la propia*

lo requiera, no obstante condiciona dicho traslado a que éste sólo será por tiempo limitado, y así lo hace saber al establecer:

"Este Supremo Poder residirá en la ---  
Capital; pero en el caso de que la se  
guridad pública, o la suya exija su -  
traslado a otro punto cualquiera de -  
la República, podrá acordarlo o veri-  
ficarlo por tiempo limitado".(6)

Otro antecedente del tema, dentro de la Legis-  
lación Mexicana lo representa el Acta Constitutiva-  
y de Reforma sancionada por el Congreso Extraordina-  
rio Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos -  
del 18 de mayo de 1847, Acta jurada y promulgada el  
día 21 del mismo mes y año, y que contiene, en la -  
parte segunda de su artículo sexto, el estableci---  
miento del derecho y capacidad electoral del Distri  
to Federal, dejando asentado:

"Mientras la ciudad de México sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de -- presidente y nombrará dos senadores".(7)

El desconocimiento de Antonio López de Santa Anna, como titular del Poder Ejecutivo en el Estado Mexicano, dió forma y fondo al Plan de Ayutla, mismo que observaba el reconocimiento tácito del Distrito Federal como asiento del Poder General en México, Poder ampliamente aumentado por Decreto de -- fecha 16 de febrero de 1854, dictado por Santa Anna.

Comonfort, como presidente, el 11 de marzo de 1854, propuso reformas al Plan de Ayutla, que hacía la mención de tomar en cuenta al Distrito de la Capital, para que se designara junto con los departamentos y territorios existentes un representante en cada territorio, a fin de que eligieran al Presidente Interino que gobernaría, hasta en tanto se convocara al Congreso Extraordinario que se ocuparía ex-

*clusivamente de constituir a la Nación bajo la forma de República Representativa y Popular.*

*El Plan establecía que:*

*"Cuando éste, hubiere sido adoptado por la mayoría de la Nación el General en Jefe de las Fuerzas que sostengan, convocará un representante por cada Departamento y Territorio de los que existan, y por el Distrito de la Capital, para que reunidos en el lugar que estime oportuno, elijan Presidente Interino de la República, y le sirvan de Consejo durante el corto período de su cargo". (8)*

*La Constitución promulgada el 5 de febrero de 1857, no iba a estar exenta del debate relativo al lugar de asentamiento de los Poderes Federales, y ya en el proyecto que de la misma se formó, se incluía en el artículo 50 el reconocimiento tácito --*

del Distrito Federal, que en tal sentido la Constitución establecía:

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

(9)

Lo anterior nos ubica en el tema de estudio, -- con el reconocimiento que de tal Distrito había hecho el Plan de Ayutla, y que en todo caso, ahora -- admitía la alteración de sus límites. Y daba la posibilidad de erección del Estado del Valle de México.

No obstante el proyecto en cuestión, finalmente, dentro de la Carta Magna de 1857, se incluyó en el Título Segundo, Sección II, denominada "De las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional", el artículo 46, decía que: "El Esta-

do del Valle de México, se erigirá en el caso de --  
traslado a otro lugar de los Poderes Federales, se-  
formaría del territorio que hasta esa fecha tenía -  
el Distrito Federal, con este artículo se creó la -  
hipótesis que actualmente contiene el artículo 44 -  
de la actual Carta Magna, que establece literalmen-  
te:

"El Estado del Valle de México se formará--  
del territorio que en la actualidad com--  
prende el Distrito Federal; pero la erec-  
ción sólo tendrá efecto, cuando los Supre  
mos Poderes Federales se trasladen a otro  
lugar". (10)

La historia de México Independiente, está lle-  
na de turbulencias y rebeliones que no dejaban desa-  
rollar plenamente al país. Los movimientos y en---  
frentamientos políticos fueron los problemas del --  
México que, sojuzgado durante siglos, no encontraba  
la forma de establecer una hegemonía que le permi--

tiera una estabilidad económica, política y social en beneficio de todos los estratos sociales que se encontraban dispersos dentro del país.

En los primeros años del siglo XX, la dictadura de Porfirio Díaz se tambaleaba por agotamiento del sistema y por la edad de su titular.

Cada individuo o grupo vivía sujeto a una presión extraordinaria y constante, aún aquellos para quienes su vida era la función pública, y por la -- que competían entre sí; por lo que se hacía indis-- pensable acabar con los opositores a quienes, en un momento determinado, consideraban enconados enemi-- gos. Así se formaron diversos grupos irreconcilia-- bles entre sí, sin menoscabo de que aún entre aque-- llos que en el fondo coincidían en ideales, surgie-- ra cada vez más temor y alejamiento, productos am-- bos, de todo ese engaño e intrigas en que se vivía.

Sin embargo, dentro de nuestra historia patria, los años de lucha armada y de tiranos, estaban por terminar, los intereses debían de conciliarse sope-

na de acabar con todo el país.

Las grandes potencias y aún nuestros vecinos - del Norte buscaban la intervención sobre un territorio de gran potencia natural, por lo que era necesario restablecer la armonía nacional.

El movimiento armado de 1910, había iniciado - ya su gestación debido a que existía una nueva preocupación constante y popular; el pueblo buscaba el trato humano y no bestial que se le daba y no entendía de reivindicaciones doctrinarias, únicamente -- sabía que existía y tenía derecho, a una mejor existencia, el tobogán, la avalancha de inconformidades ya se estaba formando, era el momento de considerar la existencia de una masa que sería la que ayudara a triunfar, más nunca sería la triunfadora-, o la - que hundiera a sus burladores.

El pueblo se sumaba por su voluntad o por la fuerza a una lucha que definitivamente desconocía,-

pero que intuía como necesaria, y era ésta la razón por la cual seguía a sus caudillos en los que confiaba y de quienes esperaba le dieran una vida mejor.

En este contexto, la Revolución se desató en 1910, y dió lugar a una nueva Constitución "LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917".

"Venustiano Carranza, propuso que se integrara al Distrito Federal, el territorio que tenía, más el de los Distritos de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla, que queda junto al Valle de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de la Serranía del Monte Bajo". (11)

#### 1. 4.- EVOLUCION DE DICHO TEXTO.

Dentro del inciso anterior se procuró hacer --

una enumeración de los más importantes antecedentes Constitucionales e históricos del artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, encontrándose las distintas ideas formuladas en relación al Distrito Federal y al posible Estado del Valle de México.

Es preciso recordar que el artículo 44 de la Ley General de 1917, se encuentra ubicado dentro de un capítulo que se ha dado en llamar por los teóricos, como el capítulo Geográfico, por contenerse en el mismo la enumeración de las partes integrantes de la Federación. Su primera Parte enuncia la composición del Distrito Federal, en cuanto a territorio, indicando que se compondría, hasta la fecha de su promulgación, del territorio que tuviere, para en su segunda parte, preveer el establecimiento del Estado del Valle de México, en el caso de traslado de los Poderes Federales a otro lugar de la República.

Finalmente en 1993, el artículo 44, se reforma para quedar como sigue:

"LA CIUDAD DE MEXICO ES EL DISTRITO FEDERAL SEDE DE LOS PODERES DE LA UNION Y CAPITAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SE COMPONDRA DEL TERRITORIO QUE ACTUALMENTE TIENE Y EN EL CASO DE QUE LOS PODERES FEDERALES SE TRASLADEN A OTRO LUGAR, SE ERIGIRA EN EL ESTADO DEL VALLE DE MEXICO CON LOS LIMITES Y EXTENSION QUE LE ASIGNE EL CONGRESO GENERAL". (12)

(1) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917, reproducción facsimilar del texto original, y su reforma de 1993.*

(2) *Schmill Ordoñez Ulises, El Sistema de la Constitución Mexicana, Edic. V, Edit. Textos Universitarior, S.A. México --- 1971. pg. 29-31*

(3) *Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México, 1808-1982, Edic. Septima, Edit. Porrúa S.A., México 1982, pgs. 36-37.*

(4) *Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808--1982, op. cit pgs. 173-176.*

(5) *(Decreto del 18 de noviembre de 1824) LOS DERECHOS DEL -- PUEBLO MEXICANO, México a través de sus Constituciones, Edic. Tercera, Edit. Porrúa S.A., México 1978, Tomo V pgs. 551-553.*

(6) *TENA RAMIREZ FELIPE, Leyes Fundamentales de México, 1808-1982, op. cit. pgs. 208-212.*

(7) *Idem pgs. 472-473.*

(8) *Idem pgs. 492-498*

(9) *Idem pgs. 561.*

(10) *Idem, pgs. 614*

(11) *Idem, pgs. 775*

(12) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, -  
edit. Sista. S.A., 1997, pg. 28b.

## CAPITULO SEGUNDO.

PROBLEMATICA CONSTITUCIONAL DE REALIZACION DE-  
LA HIPOTESIS CONTENIDA EN EL ARTICULO 44, EN -  
RELACION AL LUGAR DE RESIDENCIA QUE SE ABANDO-  
NA.

2.1.- Consideraciones previas

2.2.- Problema jurídico

2.3.- Problema territorial

2.4.- Problema económico

2.5.- Problema social

2.6.- Problema político.

2.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS.

Es de suma importancia el examinar la problemá-  
tica que puede presentarse en el Estado del Valle -

de México, una vez salidos los Poderes Federales(\*) de su lugar de asentamiento, se encontrarían y formarían cuestiones que exigirían una atención inmediata, por parte de todos los ciudadanos mexicanos, en virtud de que, cabrían indistintas preguntas de no fácil respuesta y aún más, de difícil solución.

El cambio de lugar del Distrito Federal, en -- primera instancia, implicaría un gasto exorbitante -- que en una época en la que vivimos, se convertiría -- en el primer obstáculo a resolver y en segundo lu -- gar, porque la instalación también significaría una erogación, quizás mayor, al tener que adecuar el -- nuevo lugar designado, a las necesidades que hubie -- ra que satisfacer con la reubicación de los Poderes

(\*)Poderes Federales, es el concepto utilizado por -- la Constitución por lo que se seguirá esta norma, -- aún cuando la denominación correcta es funciones -- del Estado.

*Federales.*

*Del mismo modo, el aparato burocrático constituido por millares y millares de personas, que a su vez hacen subsistir a otras tantas, y que constituyen el cimiento y base de los Poderes Nacionales,-- tendrían que abandonar el territorio del mismo modo, lo que significaría una emigración poblacional de gran envergadura, no tan fácil de asentarse en otro lugar que además exigiría estar debidamente adecuado para admitirlos.*

*De trasladar los Poderes, el menor problema -- sería el adecuar un territorio y lugar para resolver el acceso y acondicionamiento de la infinidad de oficinas en que habrían de desempeñar las rutinarias funciones, pero lo que si vendría a resultar verdaderamente apremiante y caótico sería el estar en condiciones de proveer de habitación al cuerpo burocrático que arrastraría consigo el cambio de -- lugar de los Poderes, ya que es evidente que, resul*

ta imperativo, para los Poderes trasladados, llevar con ellos a la gran mayoría, si no a todos, de los funcionarios y empleados para el debido desempeño de sus funciones y atención de sus respectivas agendas, sin contar con que los trabajadores llevarían con toda seguridad a su familia, lo que aumentaría el problema.

El problema relacionado con los límites del -- nuevo Estado puede revestir consecuencias decisivas dentro del ámbito Nacional, acarreando una serie de dificultades que incluso, podrían poner en peligro a la sociedad.

Desde luego, esto se basaría en la facultad -- del Congreso General para ampliar o restringir el territorio, con base en el artículo 44 constitucional.

Evidentemente, cualquier cambio incidiría directamente en la reforma de la Constitución Política actual, y ello, porque aún en el caso de que no-

se modificaran los límites actuales del Distrito -- Federal, dejándolos íntegros para el nuevo Estado, -- necesariamente tendría que reformarse en relación a los Estados miembros de la federación y a la fija-- ción del nuevo asentamiento de los Poderes Federa-- les; y aún más sería necesaria la reforma constitu-- cional si se modificaran los límites del territorio que se abandonará, puesto que la ingerencia del --- Congreso General, en ese caso, sería importantísima en el ámbito Nacional.

## 2.2.- PROBLEMA JURIDICO.

El catedrático Ulises Schmill Ordoñez, mani--- fiesta que "... el efecto inmediato de un cambio de residencia de los Poderes de la Federación, es la - erección del Estado del Valle de México, cuyos límites y extensión deben ser asignados por el mis--

mo Congreso General, lo que implica una reforma a la Constitución en su artículo 44", para más adelante agregar: "...Asimismo, es modificada la Constitución con la traslación de los Poderes Federales, ya que un nuevo Estado miembro de la Unión se crea: el Estado del Valle de México. Es de notarse que esta reforma constitucional se realiza por el Poder Legislativo Federal siguiendo el proceso legislativo ordinario, por lo que en ese aspecto la Constitución muestra un carácter flexible". (1)

Desde ese punto de vista, la Constitución de 1917, en el supuesto del traslado de los Poderes Federales, exigiría reformas parciales en los artículos 43 y 45 y en su integridad del artículo 44, para establecer en él la extensión y nueva ubicación del Distrito Federal, y en cuanto a los artículos 43 y 45, las reformas serían en relación a las partes integrantes de la federación y de sus límites.

Respecto al lugar que se abandonara, considero que serían pocas las consecuencias jurídicas que podríamos tener.

En cuanto al traslado el primer problema que se presentaría, sería el relativo al momento de erección del nuevo Estado, esto es, que si su institución como tal sería automática con el abandono, o bien, sería menester un acto determinado para su erección.

En segundo lugar, existiría la necesidad ineludible de convocar a un Congreso Constituyente Local que diera forma y vida a la Carta Magna del nuevo Estado y a la elección de sus representantes, en atención a que sería necesario para la existencia del nuevo Estado, garantizarle la libertad y soberanía que establece el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al efecto tal numeral establece textualmente:

Artículo 40: "Es voluntad del pueblo mexicano-

constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental". (2)

Pero en todo caso, ¿Quién debe realizar esa -- convocatoria? y además, ¿En qué momento?.

La Constitución de 1917, rememorando su contenido, dejó establecido que, en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, el lugar que se abandonara (actual Distrito Federal) se erigirá en el Estado del Valle de México, pero la Constitución dejó un vacío dentro del texto que nos obliga a formularnos diversas preguntas, como las ya enunciadas, o bien la relacionada con el momento preciso de erección del Estado del Valle de México, cuestión ésta, en la cual, si bien es cierto, que la Constitución de 1917, dejó plenamente establecido el Estado del Valle de México, lo condicionó al-

traslado de los Poderes Federales, lo que deja resuelto el artículo 73 de la Constitución en la fracción III, pero hay un vacío ya que debe existir el acto jurídico, en el cual se instituya formalmente el nuevo Estado, y esto no lo contempla la Constitución.

Es evidente que la intención del Congreso Constituyente, no era el de provocar un caos social dentro de un territorio que viéndose sin dirección tomara la anarquía y desenfreno como imperativo de su cotidianeidad, de ahí que prevea la erección de un nuevo Estado, y dado que ello, no puede ser inmediato ni espontáneo, debe señalarse el tiempo necesario para determinar el momento preciso de la erección del nuevo Estado, con la solemnidad necesaria para ello, puesto que, como ya se mencionó, los requisitos observados por el 73 constitucional en su fracción III, estarían satisfechos.

En lo que corresponde al funcionamiento del --

nuevo Estado, se hace evidente la necesidad de que a través de una Legislatura Local promulgue la Carta Magna, que haga efectiva la autonomía de la nueva entidad Federativa de acuerdo con el artículo 40 constitucional.

El Congreso Constituyente de 1917, dejó de lado el problema relativo al procedimiento a seguir para convocar al mencionado Congreso, que habría de realizar el proyecto, análisis, discusión, aprobación y promulgación de la Ley General del Estado del Valle de México. Sin embargo, el sistema jurídico mexicano nos indica que la nueva entidad autónoma, debe, a través de su pueblo, proveerse de sus propias instituciones, dejando ver que tal omisión no resulta obstaculizante y menos aún insalvable, puesto que dicho estado, antes de serlo, ya tenía, al ser Distrito Federal, representantes electos directamente de la misma masa popular, como ocurre --

con los diputados y senadores a quienes considero, - en su oportunidad lanzar la convocatoria con lo que quedaría resuelto el problema presentado, en el supuesto de darse la hipótesis contenida en el artículo 44 constitucional.

Retomando el tema de los límites de la nueva - entidad, las consecuencias jurídicas que se podrían presentar, estarían íntimamente ligadas con la fijación del perímetro que determinará el Congreso General, y esto traería efectos indiscutibles con los - Estados limitrófes, tanto si se ampliaran como si - se restringieran sus fronteras.

### 2.3.- PROBLEMA TERRITORIAL.

Las consecuencias territoriales, en el supuesto caso de la traslación de los poderes, y en relación con el actual Distrito Federal, son de distinta índole y de alguna manera trascenderían, como ya lo mencioné anteriormente.

Si vemos el contenido del artículo 44 constitucional, se encuentra la clara manifestación de que al trasladarse los Poderes Federales se presentaría una disyuntiva; dejar a la nueva entidad con los límites del Distrito Federal, o bién que -- los límites y extensión enunciados se ampliaran o disminuyeran.

El Distrito Federal, actualmente tiene una extensión de 1, 479 kilómetros cuadrados y una población de 8, 489,007 habitantes, según el conteo de -- población y vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática en -- 1995, lo que indica que es un territorio muy pequeño para la densidad poblacional que lo ocupa lo que con duce a pensar que si se redujeran sus límites, en sí ya muy pequeños, o si se aumentaran frente a una exce siva población, se suscitarían problemas con los Esta dos limítrofes, a los que se les restaría territorio.(3)

En el primero de los casos enunciados, como lo -- es el que se dejaran los límites como actualmente se -- encuentran, se hace notable el hecho de que sus conse-

cuencias serían de poca consideración e inclusive -  
nulas, dado que sí se dejan los límites que actual-  
mente tiene el Distrito Federal para el nuevo Esta-  
do, no se afectarán, en forma alguna, los límites -  
de los Estados colindantes, como lo son los Estados  
de México y Morelos, en ese caso las consecuencias-  
serían únicamente de carácter interno.

No debe olvidarse que en el Distrito Federal -  
la división del territorio es de tipo delegacional,  
de acuerdo con los decretos de 1898; sin embargo, -  
al constituirse la nueva entidad, deberá por fuerza  
observarse la Constitución General de 1917, que en-  
su artículo 115, establece que los Estados de la --  
Federación adoptarán, en su régimen interior, una -  
determinada forma de gobierno y como base de su di-  
visión territorial y de su organización política y-  
administrativa el Municipio Libre.

En este sentido el artículo 115, establece:

"Los Estados adoptarán, para su régimen --

interior, la forma de gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo -- como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre".(4)

Lo anterior conduce a pensar que el nuevo Estado deberá tener una organización política-administrativa y división territorial, acorde con los principios generales de la Ley Suprema de la Nación Mexicana, lo que naturalmente, deberán quedar plasmados en la Constitución Local del Estado del Valle de México.

Es perceptible que el actual Distrito Federal, con su extensión territorial, aunque pequeña según lo ya anotado, contiene los elementos necesarios -- para ser un nuevo Estado, faltando únicamente el -- elemento relativo a su gobierno, que indiscutiblemente, habría que constituirse a partir del momento

de la aprobación de la Ley Suprema Local; también - es evidente que llena los requisitos exigidos dentro del artículo 73 fracción III, constitucional, - ya que cuenta con una población extraordinariamente superior a los ciento veinte mil habitantes que exige la Ley, y que naturalmente tiene los elementos necesarios para proveer a su existencia política, y ante todo, ya está prevista su erección, siendo en consecuencia ajena a la misma los trámites que en su parte tercera a séptima se indican dentro del -- citado numeral constitucional, con los que obviamente, están dados los elementos doctrinales y constitucionales para la existencia material del nuevo -- Estado, sin tocar, y en consecuencia, sin controvertir con los Estados colindantes.

En conclusión, de mantenerse los límites que - actualmente tiene el Distrito Federal y erigir el - el Estado del Valle de México dentro de los mismos, no existiría controversia de carácter territorial -

alguno con los Estados limítrofes y por ende, la ---  
 intervención del Congreso General en forma inmedia-  
 ta, sólo tendría por objeto ratificar los límites -  
 existentes, como señala el investigador Francisco -  
 Ramírez Fonseca en su obra de Derecho Constitucio--  
 nal, en los siguientes términos:

"...de la facultad concedida al Congreso para seña-  
 lar límites al nuevo Estado pueden seguirse dos hi-  
 pótesis: que al señalarlos quedarán los mismos lími-  
 tes o que variarían. En la primera hipótesis queda--  
 ría agotada la intervención del Congreso en lo que--  
 se refiere al Distrito Federal y Estados limítrofes."

(5)

Pero ¿Qué pasaría dentro del segundo caso enun-  
 ciado? si se redujeran o ampliaran los límites del-  
 actual Distrito Federal, como consecuencia del Esta-  
 do naciente. De reducirse el territorio ¿Qué Estado  
 se vería favorecido con el territorio quitado al --  
 Distrito Federal, y en el caso contrario, de am---  
 pliarse el territorio, ¿Cuál sería el afectado?.

El sistema político mexicano es sui generis, o como bién lo califica el catedrático Cosío Villegas: "...la mayor calamidad de todas es la forma peculiar como se hace política en México." (6)

Es evidente que el Constituyente de 1917, no precisó, en manera alguna, la forma de resolver los problemas planteados dentro del segundo de los casos en análisis, limitándose a enunciar una facultad como la ya descrita para el Congreso General, y de ampliarse o restringirse el territorio, esto --- traería como consecuencia una modificación en el -- territorio de los Estados colindantes, ya fuera por que les otorgara una porción del mismo, o por el -- contrario, les disminuyera el que ya tenían.

Al efecto Tena Ramírez, dice:

"...al aumentarse o disminuirse el territorio que ocupa el Distrito Federal, se alteran necesariamente los límites del Estado o Estados vecinos que ganen o pierdan superficie, y esto trae como conse---

cuencia una modificación al artículo 45 en la parte que dispone que los Estados conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido. Como la alteración de límites es obra exclusiva del Congreso, la reforma constitucional consiguiente también lo es del Congreso y no del Constituyente".(7)

En conclusión, es claro que de darse la hipótesis planteada dentro del artículo 44 constitucional, sería más práctico, para el Congreso General, dejar los límites ya establecidos y evitar con ello toda controversia con los Estados limítrofes.

Sin embargo, es necesario hacer notar, que el actual Distrito Federal, convertido en Estado del Valle de México, con la actual densidad poblacional, vendría a resultar un coloso extraordinario frente a las demás entidades federativas.

#### 2.4.- PROBLEMA ECONOMICO.

Entre los distintos debates encontrados en el-

*Seno del Congreso Constituyente de 1857, se hicieron patentes los que atañen directamente a la vida social del Distrito Federal.*

*Dentro de esos debates, es donde se destacó al Distrito Federal como el foco de corrupción de toda la Nación Mexicana, señalándose que los habitantes del Distrito Federal querían vivir con el boato y ostentación de las cortes europeas, lo que definitivamente desviaba la buena fé y honestidad y en pocas palabras, corrompía a los habitantes de dicho territorio, haciéndolo aún más con los funcionarios públicos y naturalmente, con los diputados y senadores designados al Congreso de la Unión, recordando las crónicas respecto a los debates de la Constitución de 1917.*

*Se señala que era necesario salir a buscar a los diputados que divirtiéndose, no acudían a los debates; bástenos recordar, por ejemplo, lo que en defensa del Distrito Federal, el Constituyente Fran*

cisco Zarco, en Sesión del 10 de diciembre de 1856, expresara:

"...si en la parte expositiva del dictamen se buscan los fundamentos de la traslación de los Poderes a Queretaro, se ve que la mayoría de la Comisión, anduvo desgraciadísima en sus razones, pues todas ellas son fútiles, pueriles y hasta vulgares, reduciéndose a atribuir los males públicos a la corrupción, al lujo y a los placeres de esta ciudad, y a creer que el cambio de aires haga mejor a los hombres públicos. No se alegó otra cosa en el Seno de la Comisión: allí se dijo que los placeres de México hacen faltistas a los diputados y corrompen a los gobernadores. Atribuir a esta ciudad los males públicos es el colmo del error y de la injusticia: y empeñarse a pintarla con caracteres odiosos es olvidar los grandes servicios que en todo tiempo ha prestado a la causa de la Libertad y de la Independencia. El Distrito Federal agota sus recursos en con-

tribuir a las cargas federales; el Distrito casi so lo resistió la invasión americana y el Distrito ah ora acaba de vencer a la reacción, pues del Distrito han salido todas las fuerzas y todos los recursos - para la última campaña de Puebla. Si los Estados - creen que aquí se corrompen a sus hijos, se equivocan. Que envíen a los Congresos hombres honrados y patriotas, y conservarán sus virtudes en todas partes, mientras el desidioso, el hombre sin delicadeza, que no se afana en cumplir lealmente el encargo que el pueblo le confiere, será lo mismo en México - que en Ixtacalco. Hay hombres indignos en la escena política, porque no se quiere apelar a la elección - directa, porque se prefiere un juego de cubilete, - favorable a ciertas personas y que produce mandatarios que el pueblo no conoce".(8)

#### 2.5.- PROBLEMA SOCIAL.

Es palpable que el Distrito Federal, ha sido y

es asiento de una población mayor que la de cualquier entidad federativa, mostrando una explosión demográfica que constituye una preocupación constante del gobierno de México, lo que en consecuencia, deriva en un aglutinamiento de personas y necesidades que requieren de solución inmediata, permitiéndonos distinguir una situación extremosa al existir consorcios y sociedades con un derroche extraordinario de capital, como también, es posible vislumbrar cinturones de miseria, donde la pobreza está en su máxima expresión, de tal manera que hay en el Distrito Federal un marcado contraste entre exceso y necesidad, entre el Poder y la Justicia.

El centralismo que se vive en México, permitió hacer del Distrito Federal un gigante económicamente activo, convertido en el centro general de la Capital de la República Mexicana, e incluso del capital extranjero permitido en el país; las empresas privadas, paraestatales y públicas, deben hacerse -

presentes en el Distrito Federal, y eso tiene como consecuencia un considerable porcentaje de todo el capital bruto del país, y como efecto un hacinamiento poblacional excesivo.

¿Qué sucedería de dejarse el Distrito Federal como está actualmente, y convertirlo en el Estado del Valle de México?, las consecuencias sociales serían verdaderamente alarmantes. Si tomamos en cuenta que gran parte de su población trabaja para la administración pública, de trasladarse los Poderes Federales, ¿Se convertiría el nuevo Estado en un Estado fantasma?, no es ilógica la opinión ni resulta disparatada, porque otra gran parte de su población subsiste por la existencia misma de los citados Poderes y otros más están en ese lugar por los anteriores, ejemplo de ello, podemos enunciar primero, a la burocracia misma, segundo, los gestores que radican en el Distrito Federal para estar cerca de las autoridades y, tercero, los vendedores

ambulantes y prestadores de servicios que ofrecen - los mismos a los grupos anteriormente indicados.

La tragedia de septiembre 19 de 1985, puso de relieve la corrupción imperante en el Distrito Federal; diarios y revistas de crítica y análisis, pusieron al descubierto la ineptitud y sobre de ellas las canongías y prebendas de que goza la burocracia en el México de hoy.

El hacinamiento y promiscuidad en que vivían - los capitalinos, se conoció al caer sus casas, ubicadas en los techos de los edificios, y sus habitantes tuvieron que salir a la calle, en busca de apoyo del gobierno, sin embargo se encontraron con que en un sistema como el mexicano, pocos son los "beneficiados" y no siempre son los necesitados.

Consecuencia del traslado y uno de sus mayores problemas para el nuevo Estado, sería el abandono - masivo poblacional, puesto que necesariamente habría una emigración de burócratas y sus familiares, quienes tendrían que radicar en el nuevo Distrito - Federal, lo que descapitalizaría al naciente Estado.

Incuestionablemente, la gran mayoría de bienes y servicios que se ofrecen en la capital de la República, tienen que ver con el asentamiento de los -- Poderes Federales en ese lugar, y la cuestión estriba en que la salida de los multicitados Poderes, -- conlleva a la salida de personas que tienen mucho -- que ver con el actual movimiento ciudadano y las que al salir paralizarían la vida económica y social.

Es de vital importancia el considerar los costos que se ocasionarían con motivo del traslado, -- que en una época de crisis como la que vivimos, es un obstáculo no fácil de vencer, máxime que obliga a pensar en dos tipos de gastos, uno para el traslado mismo de los Poderes, y el otro, para la adecuación del nuevo territorio al que van a llegar. Cambiando al efecto, recordar lo que en 1856, en Sesión de 11 de diciembre, manifestara Don Guillermo-

Prieto:

"...si se reflexiona que la traslación costará medio millón de pesos y se tiene en cuenta que por -- mucho tiempo no habrá tal sobrante en las arcas públicas, parece mucho más acertado que los Poderes -- Federales residan en Tlalpan". (9)

## 2.6.- PROBLEMA POLITICO.

Rememorando la historia de la ciudad de México, ella fue el centro del virreynato, en ella estaban los poderes reales, los comerciantes, y era la casa de los hacendados.

Hoy el Distrito Federal, es el centro político y económico del país, por lo que considero que la imagen de poder que se proyecta en dicha ciudad hacia el resto del país, en las circunstancias actuales hace sumamente difícil el traslado de los Poderes Federales, sobre todo si se intenta realizarlo-

de manera repentina, sin ningún período de transición adecuado, lo cual traería consigo las siguientes consecuencias:

Si se trasladan los Poderes Federales a otra entidad federativa, el nuevo Estado quedaría totalmente descapitalizado.

Al trasladarse los Poderes Federales, el Estado naciente, sería un Estado fantasma, ya que el cambio de dichos Poderes, arrastraría consigo grandes masas de población.

Otra consecuencia sería, que se tendrían que formar nuevamente municipios con sus respectivos ayuntamientos, según las necesidades de organización y participación ciudadana.

Por lo que considero que es un error, en la actualidad, pensar en constituir en el Distrito Federal un Estado porque "esta es una ciudad-estado, diferente al resto de los Estados.

*Aquí se ubica la Capital del país, y es Capital de todos, pero si hay una reforma de fondo, el Distrito Federal ya no podría seguir siendo Distrito, porque eso es contrario al régimen Federal",(10) porque constituir un nuevo Estado en el territorio del Distrito Federal, sería crear un superestado.*

- (1) SCHMILL ORDOÑEZ, ULISES, *El Sistema de la Constitución Mexicana*, Textos Universitarios, S.A., México 1971, SNE. PGS. 163-164.
- (2) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, -- Editorial Sista S.A. de C.V., S.N.E., México 1997, pg 26.
- (3) ALMANAQUE MUNDIAL 1997, *Diccionario Geográfico*, Editorial Televisa, S.N.E., México 1997, pg. 403.
- (4) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, -- op. cit., pg. 63.
- (5) RAMIREZ FONSECA FRANCISCO, *Manual de Derecho Constitucional*, *Publicaciones Administrativas y Contables*, S.A., --- S.N.E., México 1981, pg. 192.
- (6) COSIO VILLEGAS DANIEL, *El Sistema Político Mexicano, las posibilidades de cambio*, Joaquín Mortiz, S.A., S.N.E., -- México 1979, pg. 15
- (7) TENA RAMIREZ FELIPE, *Derecho Constitucional Mexicano*, --- Edic. Vigésima Primera., Edit. Porrúa, S.A., México 1985, pgs. 198-199.
- (8) *Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, op. cit., pgs. 555-556.

(9) *Idem. op. cit. pg. 650*

(10) *MACROPOLIS, Revista de Información y Periodismo, S.A., de-  
C.V., No. 68 México 1992, pg. 9*

### CAPITULO TERCERO.

PROBLEMATICA CONSTITUCIONAL AL REALIZARSE LA -  
HIPOTESIS CONTENIDA EN EL ARTICULO 44, EN RELA-  
CION AL LUGAR AL QUE SE HAN DE TRASLADAR LOS -  
PODERES FEDERALES.

3.1.- Consideraciones previas.

3.2.- Problema jurídico.

3.3.- Problema territorial.

3.4.- Problema económico.

3.5.- Problema social.

3.6.- Problema político.

3.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS.

En el capítulo anterior se examinaron, algunos

de los problemas que surgirían en el supuesto de -- que los Poderes Federales se trasladaran. La problemática se daría tanto respecto del lugar que se --- abandonara, como del nuevo lugar en el que se asentarían.

Dentro del presente capítulo se verán los problemas que se ocasionarían en el supuesto de darse la hipótesis planteada en el artículo 44 constitucional, pero relacionada con el lugar en el cual se ubicarían los poderes, para ello sería necesario -- determinar el lugar que se habría de afectar para - designar la sede de los poderes, y si esta afectación sería sobre toda una entidad federativa o bién se limitaría a una parte de la misma.

De acuerdo con lo anterior, considero que definitivamente no sería necesario afectar toda una entidad federativa, puesto que carecería de justificación debido a que el Estado más pequeño de la República es más de tres veces mayor que el actual Dis-

trito Federal, máxime si tomamos en cuenta que el territorio que se necesita es unicamente para el asentamiento de los Poderes Federales, y para el grupo burocrático que los compone.

Se puede sostener que los problemas que se ocasionarían serían multiples, si se trasladaran los poderes. Tal problemática implicaría aspectos de carácter jurídico, territorial, económico, social y político.

### 3.2.- PROBLEMA JURIDICO.

Efectivamente, el primer problema a resolver sería el fundamentar las causales de afectación del territorio en el cual se determinará el asiento del nuevo Distrito Federal, puesto que, si bién es cierto que la Constitución General de la República, ex-

cluye a las Constituciones Locales, la misma Constitución General, carece de un procedimiento.

En tal sentido, la Constitución se limita a -- establecer en el artículo 44, lo siguiente: "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".(1)

De lo anterior se deduce que el territorio que se abandona se erigirá en una nueva entidad, mediante la intervención del Congreso de la Unión, quien de acuerdo con el artículo 73, fracción I, "Tiene facultad para admitir nuevos Estados" (2), procedimiento que se regula en los siete párrafos de la -- fracción III, del artículo 73, constitucional; Sin embargo no dice nada respecto del cambio de poderes, y sólo se limita a señalarlo como una facultad del-

Congreso en la fracción V del mismo artículo 73 que establece: "El Congreso tiene facultad":

Fracción V.- Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación. (3)

### 3.3.- PROBLEMA TERRITORIAL.

De darse la hipótesis en estudio, consistente en el traslado de los Poderes Federales a otro territorio, considero que elegido el nuevo espacio de asentamiento, se requerirá satisfacer las necesidades del Distrito Federal y adecuar el nuevo territorio, esto es que vistas las necesidades, habría que designar un territorio que satisficiera la potencialidad natural para hacerlo. Por ejemplo, si los Poderes Federales detentan el monopolio de la política internacional, de acuerdo al contenido de los artículos 117 y 118 de la Constitución General de -

la República, deben necesariamente contar con un -- sistema de comunicación y tecnología modernos de -- acuerdo a la época, para cubrir cualquier eventualidad, lo que implica su establecimiento en un territorio que en un momento determinado sea capaz de -- proporcionarle todos los medios necesarios para que el Distrito Federal cumpla con sus funciones.

Efectivamente, hay que destacar respecto de la situación geográfica del nuevo territorio, las necesidades que el mismo debe satisfacer. Es claro que no se trata de elegir un territorio al azar, sino -- que hay que esmerarse en su elección, y procurar -- que disponga de los elementos naturales y materiales para satisfacer las necesidades de los grupos -- que lo habrán de habitar, por lo que debe contar -- con los servicios públicos necesarios.

#### 3.4.- PROBLEMA ECONOMICO.

Sí para el territorio que se deja, resulta un-

problema grave el traslado de los Poderes Federales, a contrario sensu, el lugar al que se va a llegar, - se le ocasionarían una serie de dificultades que, - lo menos que provocarían sería entorpecer su actividad con el consecuente perjuicio para la entidad y para el país en general.

Si en 1856/57, se tasaba el costo del traslado en medio millón de pesos, de acuerdo con lo que manifestó Don Guillermo Prieto en Sesión de 11 de diciembre del mismo año, es perceptible que en una inflación galopante como la que vivimos actualmente, - su costo sería de millones de millones, que umentarían conforme pasaran los días del traslado. Es notorio que el Estado nunca podrá contar con un capital, como el que se necesitaría para llevar a cabo el cambio y para la adecuación del nuevo territorio a las nuevas necesidades.

La deuda externa de México, que según datos --

estadísticos, compromete a generaciones aún no nacidas, sería siempre un obstáculo, por lo que llevar a cabo una erogación de la envergadura que requeriría el traslado y la adecuación del nuevo territorio, induce a considerar como una quimera el cambio de los Poderes Federales, independientemente de que existen necesidades más apremiantes, por satisfacer.

### 3.5.- PROBLEMA SOCIAL.

Ubicándonos en el supuesto de que se contara con una cantidad exprofeso, para el citado traslado, así como que se tuviera designado definitivamente el lugar del nuevo asentamiento, es palpable la existencia de un nuevo y no menos grave problema, como lo es el concerniente a darle cabida a la gente que con motivo del estudiado traslado, tuviera que asentarse en el nuevo Distrito, grupo que sería

muy numeroso y al que habría de resolverle no sólo el problema de donde desempeñar sus funciones cotidianas con relación a su empleo, sino además, y mucho más importante, el de resolverle el problema de habitación tanto para el servidor público como el de su familia, ya que naturalmente, la llevaría con sigo.

En estas condiciones, se presenta la disyuntiva de preveer la satisfacción de las necesidades de ese conglomerado, lo que exigiría el contar con una ciudad totalmente terminada o bién abandonada por sus habitantes, para dar cabida a los nuevos huespe des, lo que implicaría además del gasto, una transformación total y peligrosa en sus nuevos habitantes, habituados al actual Distrito Federal.

La problemática se daría en el campo habitacio nal, educativo y de salud; ya que si el nuevo asentamiento carece de los aspectos señalados, la vida de los nuevos habitantes resultaría muy difícil, --

ello sin contar con los servicios de agua, luz y --  
limpia que también podrían ser insuficientes.

### 3.6.- PROBLEMA POLITICO.

En el caso de que fueran varios los Estados --  
afectados por la determinación del cambio de los --  
Poderes Federales, sin duda los Ejecutivos Locales--  
se verían afectados, en una primera etapa, dado que  
perderían jurisdicción sobre algunas partes de su -  
territorio y de su población. (4) En cuanto a sus -  
atribuciones y facultades en general considero que--  
no sería muy problemático, si el cambio se hace me-  
diante un pacto previamente establecido, que permi-  
tiera armonizar los intereses y necesidades Locales  
con las Federales.

(1) *CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*, —

*S.N.E. Edit. Sista, S.A., México 1997, pg. 28b.*

(2) *Idem*, pg. 34.

(3) *Idem*. Pg. 34.

(4) *GUILLERMO RAMIREZ HERNANDEZ, (compilador), Lecturas sobre*

*La Reforma política de la Ciudad de México, 1993, Fundación Distrito Federal Cambio XXI P.R.I. D.F. Pg. 191.*

## CAPITULO CUARTO.

### FORMAS DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

- 4.1.- Aspectos preliminares
- 4.2.- El plebiscito y sus efectos
- 4.3.- Debates en la reforma del gobierno del Distrito Federal.
- 4.4.- Marco jurídico del Distrito Federal en la reforma de 1993.
  - 4.4.1.- Sede del Distrito Federal
  - 4.4.2.- Facultades del Congreso
  - 4.4.3.- Los órganos de gobierno
  - 4.4.4.- Facultades del Presidente de la República
  - 4.4.5.- Integración y facultades de la Asamblea de Representantes
  - 4.4.6.- Nombramiento del Jefe del Distrito Federal
  - 4.4.7.- Poder Judicial
- 4.5.- Otras figuras innovadoras.

#### 4.1.- ASPECTOS PRELIMINARES.

El origen de lo que hoy es el Distrito Federal se remonta a la Constitución de Apatzingán, la cual dictaminaba que los Supremos Poderes del naciente - Estado mexicano debían establecerse "todos en un -- mismo lugar".(1)

El Congreso Constituyente de 1824 determinó la conformación de un Distrito Federal, en parte del - territorio que actualmente ocupa la capital de la - República, el cual fue consolidándose como centro - de decisiones políticas , económicas y sociales po- co después de consumado el período independentista, es decir mucho antes, pero también durante y des---pués de la Revolución.

La división territorial imperante en el centro del país durante la primera mitad del siglo pasado,

con frecuencia inducía no sólo a confusiones jurisdiccionales, sino también a confrontaciones de funcionarios que pretendían, para sus respectivas --- áreas de influencia, la sede de la cual emanarían - las decisiones políticas y económicas de la Nación.

El incesante crecimiento demográfico de la ciudad de México fue convirtiéndolo a este conglomerado urbano en un importante polo de irradiación de disposiciones que afectaban al conjunto del país.

Desde la década de los años veinte, el Distrito Federal ha experimentado transformaciones geográficas, del mismo modo que los poderes alojados en él han cambiado varias veces en materia administrativa.

Sin embargo, la búsqueda de un sistema de gobierno flexible, democrático, participativo y funcional para el gigantesco Distrito Federal constituyó un rasgo constante de las diferentes administraciones que pretendieron tornar gobernable a la sede

de los poderes de la Unión.

Los encendidos debates de 1824, acerca de dónde debían de residir los organismos de decisión política del país, culminaron el 23 de octubre de ese año cuando una comisión especial recomendó al Congreso Constituyente que los poderes de la Nación debían de asentarse en la ciudad de México: "ocupando un espacio de dos leguas y tomando como centro radial la plaza mayor." (2)

Quienes pugnaban por instalar la cúpula de decisión en otras entidades protestaron, dando lugar a una serie de sesiones del Congreso de la Unión, que el 30 de octubre de 1824, dictaminó, de manera inapelable que el gobierno federal y los poderes a él subordinados residirían definitivamente en el territorio que actualmente ocupa el Distrito Federal.

El decreto de creación del Distrito Federal fue promulgado el 28 de noviembre de 1824.

La estabilidad geográfica del Distrito Federal duró poco: una docena de años más tarde, el gobierno conservador encabezado por Antonio López de Santa Anna anuló la existencia del Distrito Federal, incorporándolo al Departamento de Méxi-

co, un área vagamente definida tanto geográfica como administrativamente.

En 1847 los liberales retomaron la idea de centralizar los poderes en el Distrito Federal, convirtiendo a éste en Distrito de México.

En 1856, el tema de la ubicación de la sede de los poderes de la Nación se puso nuevamente a la orden del día.

Una vez más, como en 1824, se suscitaron intensos debates, imponiéndose nuevamente el criterio de que los Poderes Federales debían de asentarse en la ciudad de México.

Del alud de disposiciones promulgadas sobre el tema, -- destacaba una, relacionada con el régimen de gobierno del Distrito Federal, que establecía: "Que entre la facultades del Congreso de la Unión esté la de arreglar el régimen interior del Distrito y Territorios, reservándose al pueblo la organización municipal". (3)

En los decenios siguientes, los límites del Distrito Federal que conservaba el añejo estatus de municipio fueron elásticos: unos decretos los empequeñecieron, otros lo agran

daron, y otros más los dejaron con la misma superficie que ocupaba.

Por fin, en 1898, el Congreso de la Unión fijó los límites que el Distrito Federal posee hasta la fecha.

Aún no se habían atenuado los enconos de la Revolución, cuando el Distrito Federal volvió a ser materia de discusión.

Después de una nueva andanada de argumentos en pro y en contra de conservar el carácter municipal del Distrito Federal y su permanencia en la ciudad de México, el 13 de abril de 1917 se dictó la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, que absorbió el quehacer municipal, porque, de hecho, el gobierno del Distrito Federal concentraba casi todas las funciones públicas.

El abril de 1928, una iniciativa que el presidente Alvaro Obregón elevó ante el Congreso sostenía que: "el régimen municipal establecido en el Distrito Federal nació incompleto, inconsistente y por lo-

*mismo, autónomo únicamente en teoría". (4)*

*Obregón propuso que se facultara al Congreso de la Unión para legislar en todo lo referente al Distrito Federal, y que el Presidente de la República - ejerciera el gobierno del Distrito, "por conducto -- del órgano u órganos que determine la Ley respectiva". (5)*

*En 1928, el Presidente Emilio Portes Gil expidió la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, estableciendo que aquél formaba parte de la - Administración Pública Federal, en calidad de Departamento, como órgano de gobierno a través del cual - actuaría el Presidente de la República.*

*En diciembre de 1928 se promulgó la primera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (DDF), que disponía que todas las facultades administrativas y de gobierno las ejerciera el Presidente de la República a través del Jefe del nuevo Departamento.- Se fijaron 13 delegaciones, que remplazarían a los -*

municipios, así como un Consejo Consultivo para auxiliar al titular de la entidad.

En 1978, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal fue modificada, disponiéndose que los ordenamientos legales y los reglamentos referidos al Distrito Federal y determinados en la Ley Orgánica, podrían ser sometidos a referéndum y convertirse en iniciativas populares.

En caso de aplicarse el mecanismo del referéndum-disponía la reforma-, la convocatoria al mismo correspondería al Presidente de la República. En cuanto a las llamadas "iniciativas populares", éstas, para ser consideradas por las autoridades, debían estar respaldadas al menos por 100 mil ciudadanos, con un mínimo de 5 mil pertenecientes a cada una de las 16 delegaciones políticas que para entonces ya conformaban el Distrito Federal.

Sin embargo, en la práctica, la carencia de una reglamentación precisa para estos instrumentos, de-

terminó que ambos fueran virtualmente inapelables.

A fines de 1986 la Cámara de Diputados recibió la Iniciativa presidencial de: "crear nuevos canales y nuevas formas de participación popular, distintas y diversas a aquellas que existen en los estados de la federación, precisamente por la naturaleza propia que reclama la sede de los Poderes Federales".(6)

La inquietud de un amplio sector de la ciudadanía por reformular la orientación del gobierno del Distrito Federal, y aún la idea -expresada ocasionalmente con anterioridad pero nunca cristalizada en -- propuestas definidas- de hacer del Distrito Federal el Estado 32 de la República, encontraron eco en el gobierno, que ya en julio-agosto de 1986 había realizado una consulta popular para incrementar la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

Tras intensas discusiones en las que participaron representantes de partidos políticos y organizaciones sociales, así como intelectuales de diversas-

tendencias, surgió la idea de crear una Asamblea Legislativa o Congreso Local, que no alterara la condición del Distrito Federal. Esta propuesta debió sortear un obstáculo de viejo cuño: el tan mencionado - proyecto de hacer, del Distrito Federal, una nueva - entidad federativa.

Sintetizando las sugerencias de los diferentes - sectores sociales participantes en los debates, la - Cámara de Diputados creó, en 1987, la Asamblea de -- Representantes del Distrito Federal (ARDF).

Las facultades del nuevo organismo incluían dic - tar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y -- buen gobierno; recibir y revisar los informes trimes - trales de la administración del Distrito Federal; -- citar a servidores públicos para informar sobre la - marcha de sus actividades específicas; y realizar -- acciones de consulta, promoción y gestoría.

La Asamblea de Representantes del Distrito Fede - ral, que conjugaba aspectos de índole municipal y le - gislativo estatal, no era sin embargo ninguna de las

dos cosas: era sólo una instancia que mezclaba funciones y poseía un carácter de decisión limitado.

El organismo, encargado de reglamentar la normatividad establecida para el Distrito Federal, estaría integrado por 66 miembros electos directamente por la ciudadanía: 40 de ellos mediante el principio de votación mayoritaria, y los restantes 26 a través del sistema de representación proporcional. La duración en el cargo de cada uno de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal sería de tres años.

La Asamblea de Representantes fue una institución que permitió un notable avance en la vida democrática de la capital del país: el pueblo encontró nuevos mecanismos de expresión y acción, se fortaleció la pluralidad partidaria, se mejoró la relación entre gobernantes y gobernados, y se fijaron sólidas bases para la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

*Perfeccionar la vida democrática en el Distrito Federal representa una aspiración común del gobierno y la ciudadanía, independientemente de la orientación política que esta profese.*

*Lo expuesto nos conduce a estudiar como se dió la transformación del gobierno del Distrito Federal.*

#### 4.2.- EL PLEBISCITO Y SUS EFECTOS.

"Plebiscito,- Instituto de democracia directa- mediante el que se expresa directamente la voluntad del cuerpo electoral sobre una decisión sometida a- su consulta. A diferencia del referendum, el plebiscito no interviene en el procedimiento de aproba--- ción de una norma o en relación a su vigencia: el - término se emplea, en efecto, en relación con la -- adopción de decisiones fundamentales sobre la es--- tructura o forma del Estado". (7)

La iniciativa de Ley para introducir el Plebiscito, acabó por despertar un marcado interés en sectores significativos de la población de la ciudad - de México.

Desde su convocatoria, logró incorporar a re-- presentantes de todos los sectores de la sociedad -

citadina. Dirigentes de partidos políticos, empresarios, intelectuales, dirigentes de organizaciones - sociales y vecinales, artistas, universitarios conformaron el Consejo de Apoyo al Plebiscito, que representó una novedosa y creativa forma de promover - una iniciativa que optaba por buscar la incorporación de la más variada gama de grupos y corrientes-civiles para impulsar este acto singular.

Una consulta sobre el tipo de gobierno, el carácter y la forma de su integración, para la ciudad más poblada del mundo, debía de realizarse en un -- horizonte más amplio que la sola intervención de -- los partidos y del gobierno. Nadie debería de dudar de las virtudes de una consulta, lo más amplia posible, a los ciudadanos, para conocer opiniones y posiciones acerca de las mejores formas de poner fin a una situación que los mantenía en condiciones de ciudadanos de segunda clase, impedidos para elegir a las autoridades que habrían de gobernar a su ciudad.

Si antes de su realización el plebiscito generó dificultades y conflictos diversos, hizo también aportes valiosos. A caso el mayor de ellos haya sido el haber reafirmado el compromiso público, de todas las fuerzas políticas, acerca de la necesidad de realizar reformas de fondo en el gobierno del Distrito Federal en un sentido democratizador. Además, pueden anotarse como nuevos pasos en el difícil camino de la construcción de la democracia en México, la participación ciudadana en la organización de la consulta y su manejo de la misma.

Bajo la premisa "el plebiscito va" y animados sus promotores por las experiencias recientes en Francia y en Chile, los capitalinos eran convocados a ensayar el plebiscito como vía para expresar su voto en torno a la reforma para el Distrito Federal.

Su puesta en marcha constituye, sin lugar a dudas, una experiencia casi inédita en la historia política del país. Sin embargo, el plebiscito tiene -

pocos retos; uno nada desestimable: el abstencionismo, principal enemigo en las últimas elecciones en el país. Por lo que la adopción del plebiscito, lejos de traspasar el politizado debate y las divergencias sobre la reforma capitalina entre los gobiernos y los partidos políticos ha generado grandes polémicas como mecanismo viable para consultar a casi 18 millones de capitalinos de la zona metropolitana. A tal grado que al parecer la orientación interpartidista es plebiscito sí, plebiscito no.

Para sus organizadores el plebiscito, que se llevó a cabo el 21 de marzo de 1993, demostró la madurez de la ciudadanía al participar en plantear y resolver los problemas de la ciudad, a través de un gobierno electo. Se adujo que uno de los propósitos del plebiscito era destrabar el empantanado debate en que cayeron el gobierno y los propios partidos políticos

Quienes se opusieron a esta medida democrática, lo calificaron de un proceso "...engañoso, inducido,

*maximalista, falso, sin confiabilidad, desorganizado, inviable en un país de iletrados, con intereses en vísperas de la sucesión presidencial". (8)*

*En particular se ha cuestionado que se obligue al votante a pronunciarse por un asunto de tanta -- importancia como lo es la reforma capitalina, limitándolo a decir sí o no sobre tres preguntas:*

- 1) ¿ Está Usted de acuerdo en que el gobierno del Distrito Federal sea electo por voto universal y secreto?*
- 2) ¿ Está Usted de acuerdo con que el Distrito Federal cuente con un Poder Legislativo propio?*
- 3) ¿ Está Usted de acuerdo con que el Distrito Federal se convierta en un Estado de la Federación?*

*El 16 de abril de 1993, el Regente del Distrito Federal, dió a conocer la propuesta del gobierno del Presidente de la República sobre la reforma política del Distrito Federal, consistente en dotar -- de un gobierno propio a la ciudad de México, que --*

fuese Republicano y Democrático, y cuya jefatura -- correspondería al partido político que obtuviera el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y sería nombrado por el Presidente de la República, mantener a la ciudad de México como Distrito Federal, Capital de la República y Sede de los Poderes.

La propuesta planteaba transformar la forma de gobierno administrativo de la ciudad de México en un gobierno local, democrático y representativo, -- regido por los principios republicanos, para alcanzar el adecuado equilibrio constitucional y garantizar la independencia plena de los poderes de la --- Unión y los derechos democráticos de los habitantes de la ciudad de México.

Asimismo se dijo, que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal pasaría a ser un órgano de representación política, cuyas atribuciones serían legislativas, en tal sentido legislaría en los

ámbitos de competencia que estableciera el Congreso de la Unión para el gobierno local.

El Congreso de la Unión estaría encargado de dictar un estatuto especial para consolidar la democracia representativa, reconocer derechos ciudadanos locales para los habitantes de la ciudad y establecer un gobierno especial de acuerdo con las características de la ciudad, que asegurará la unidad y eficacia de los servicios públicos, y que facilitará la coordinación y disposiciones conjuntas para la zona metropolitana, mediante un compromiso de responsabilidad fiscal de la ciudad de México con la República, así como fórmulas de consulta popular para canalizar, a su gobierno, las iniciativas ciudadanas. Además se elaboraría, un estatuto para establecer las competencias propias de las autoridades de la ciudad respecto de los Poderes Federales, así como los derechos y obligaciones de los habitantes de la ciudad de México.

La propuesta del gobierno federal planteaba -- también avanzar en las diversas formas de representación democrática y establecer Consejos ciudadanos electos, que garantizaran la representatividad de la comunidad. Consejos que tendrían atribuciones para decidir acerca del uso del suelo y supervisar -- los presupuestos correspondientes a las delegaciones y la operación de los servicios públicos.

Además se planteaba, incrementar la autonomía de los delegados, impulsar la descentralización de funciones y que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal participara en su ratificación. También se proponía establecer un servicio civil de carrera para garantizar la eficacia y la atención técnica del funcionamiento de los servicios públicos.

Después de largos meses de debate, confrontación, cabildeos, búsqueda de consensos y negociaciones, las expectativas creadas acerca del futuro político de los habitantes de la ciudad de México, tu

vieron una respuesta concreta el 22 de junio de --- 1993, día en que fue presentado el anteproyecto de reforma política para el Distrito Federal, que incluía todos los puntos dados a conocer por el Regente el 16 de abril del mismo año, y establecía los mecanismos para realizar las modificaciones que se aprobaran en las instancias del gobierno del Distrito Federal, esto no satisfacía las exigencias de -- democratización presentadas por los partidos políticos; pero mostró algunos avances hacia la vida democrática de los habitantes de la ciudad con la mayor concentración urbana del mundo.

Estos avances no deben ser desechados sin antes analizar y cuantificar, en términos políticos, sus alcances, a pesar de que en la propuesta se mantenía la facultad del Presidente de la República para designar al Jefe del Gobierno capitalino.

En dicho anteproyecto se consideraba la desaparición del Departamento del Distrito Federal, la do

tación de un gobierno propio a la Capital de la República, se otorgaban facultades legislativas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y se ampliaba el período de los asambleístas, de tres a seis años. Asimismo, señalaba que el gobernante del Distrito Federal sería propuesto por el Ejecutivo Federal de entre los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal cuyo partido hubiera obtenido la mayoría absoluta, quien sería designado por la propia Asamblea de Representantes del Distrito Federal o, en su caso, por la Cámara de Senadores. Este anteproyecto proponía la plena vigencia de las reformas para el año 2000.

Entre las modificaciones sustanciales que se le hicieron a la propuesta del Ejecutivo destacaban las siguientes: se ampliaba la base de elegibilidad para el nombramiento del Jefe del Distrito Federal a Diputados y Senadores, y no sólo de entre Asambleístas; los períodos para Asambleístas serían de ---

tres y no de seis como se proponía; el Jefe del Dis-  
trito Federal, una vez ratificado, debería pedir li-  
cencia al cargo de elección que estuviera desempe--  
ñando; la organización y calificación de la elec---  
ción se realizaría de conformidad con los artículos  
41 y 60 de la Constitución recientemente reformados;  
además a partir de 1995 los períodos de sesiones de  
la Asamblea de Representantes del Distrito Federal--  
comenzarían el 17 de septiembre y podrían prorrogar-  
se hasta el 31 de diciembre, mientras el segundo pe-  
riódodo sería del 15 de marzo al 30 de abril.

Asimismo, se aprobó en la discusión en lo par--  
ticular que la Asamblea de Representantes del Dis--  
trito Federal podría legislar en los ámbitos civil--  
y penal; también se acordó que en los Consejos Ciu--  
dadanos intervinieran los partidos políticos, nin--  
gún partido político podría contar con más del 63 -  
por ciento de los representantes electos por los --  
dos principios; la Asamblea de Representantes del -

*Distrito Federal formularía su propio presupuesto y lo enviaría al Jefe del Distrito Federal para que - incluyera en el presupuesto general.*

*Con el cambio de fechas para el inicio de las sesiones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se ampliarían las fechas para la presentación del paquete financiero presupuestario del Distrito Federal; el número de asambleístas quedaría en 66, y el Procurador General de Justicia sería -- nombrado por el Jefe del Distrito Federal.*

*Los artículos reformados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fueron los siguientes:*

*31, fracción IV; 44; 73, fracción VI y XXIX-H; 74, - fracción IV, en sus párrafos, segundo y séptimo; 79, fracción II; 89, fracción II; 104, fracción I-B; -- 105; y 107, fracción VIII, inciso a); la denomina-- ción del Título quinto y el artículo 122. Se adicio-- nan los artículos 76 con una fracción IX y 119 con-- un primer párrafo, pasando los actuales primero y - segundo a ser segundo y tercero, respectivamente, y*

se deroga la fracción XVII del artículo 89.

De acuerdo con lo anterior el artículo en comentario quedó de la siguiente forma:

ARTICULO 44.- La Ciudad de México es el Distrito Federal. Sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

De acuerdo con lo anterior si bien no se obtenía lo solicitado, no todo estaba perdido. Las luchas por lograr la democratización de una de las ciudades más pobladas del mundo, no había concluido. Faltaba mucho por andar, pero es innegable que en los últimos años se recorrió un gran trecho como no había ocurrido en décadas anteriores, lo que demuestra, a mediano o largo plazo, que la democratización integral del Distrito Federal llegaría a esta gran ciudad.

#### 4.3.- DEBATES EN LA REFORMA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

El 2 de septiembre de 1993, fue presentado el dictamen - al Pleno de la Cámara de Diputados, el cual contenía 23 modificaciones al texto original, incorporadas por los diputados - en las distintas reuniones celebradas en un marco de abierta - pluralidad.

Un día después, el Dictamen, previa modificación de ocho puntos, fue sometido a discusión, la que reflejó tantos puntos de vista como las innumerables reuniones llevadas a cabo - a lo largo del tiempo para instaurar una forma de gobierno -- apropiada para el Distrito Federal.

Las argumentaciones presentadas en torno a la tan debatida cuestión de los criterios de gobernabilidad del Distrito - Federal demostraron que, en 1993, el espectro de opiniones so bre el tema no era mucho más reducido de lo que fue en 1824, - cuando la cuestión se planteó por vez primera en el México --

Independiente.

Fernando Lerdo de Tejada, miembro del PRI y presidente de la Comisión del Distrito Federal en la Cámara de Diputados, - al referirse a la iniciativa de reforma, resumió lo anterior- en pocas palabras, al afirmar que: "...el gran reto de hoy, - en la ciudad de México, continúa siendo el mismo de antes; -- responder a las necesidades locales, al mismo tiempo de ser - eje del Pacto Federal, en tanto sede de los poderes naciona-- les". (9)

De las modificaciones introducidas a la iniciativa de reforma, Lerdo de Tejada destacó la inclusión, para la elegibilidad del Jefe del Distrito Federal, de los diputados y senadores; y la disminución a tres años -en lugar de los seis -- originalmente propuestos- de los períodos de los representantes.

"Esta medida", aseveró el diputado del PRI, "...se halla más en consonancia con la tradición parlamentaria de este tipo de organismos representativos". (10)

Los partidos de oposición disintieron en numerosos pun--tos, pero coincidieron en que la iniciativa no resolvía lo --

que llamaron "...aspectos de fondo" de la ciudad de México.-- reafirmando una vez más la necesidad de convertir al Distrito Federal en una entidad federativa.

Juan Cardenas García, del Partido Popular Socialista, -- objetó principalmente que la reforma mantenía intacta la facultad del Presidente de la República para nombrar al Jefe -- del Distrito Federal.

A su vez, el diputado Jorge Tovar Martínez, también del PPS, complementó las expresiones de su compañero de bancada, -- al recordar que su partido había propuesto que todos los institutos políticos, al señalar a sus candidatos a assembleístas, designaran, en caso de obtener mayoría, a la persona que sería candidato para ocupar el cargo de Regente del Distrito -- Federal.

A pesar de su oposición al Dictamen, en lo general, los legisladores del Partido Popular Socialista, reconocieron la importancia de ampliar las facultades de la Asamblea de Representantes, y celebraron la creación de Consejos Ciudadanos, así como las disposiciones relacionadas con los comités

metropolitanos, medidas que definieron como "...viejas demandas de nuestro partido".

Adolfo Kunz Bolaños, y Gonzalo Cedillo, ambos representantes del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, también criticaron la forma de elección del Regente, pero manifestaron que, para democratizar la vida del Distrito Federal no era necesariamente convertirlo en Estado. En 1990, recordaron los diputados parmistas, que su partido había propuesto la municipalización del Distrito Federal: "...para que la democratización se diera desde abajo". (11)

Los voceros del PARM en la Cámara dieron su voto favorable a la iniciativa de reforma, y propusieron una modificación a la Ley de Hacienda del Distrito Federal, a fin que éste ganara en autonomía económica.

A su vez, Alberto Carrillo, Jorge Ocegüera, Manuel Terrazas y Javier Centeno, diputados por el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, se opusieron al Dictamen, por entender que se soslayaban las necesidades reales de la ciudadanía. "...La iniciativa presentada se hallaba muy por -

debajo del pueblo del Distrito Federal", (12) sostuvieron los frentistas: "...así como del texto constitucional y del rigor legislativo". (13) Afirmaron también que, en su opinión, el dictamen partía de planteamientos falsos, porque dejaba fuera: "...las necesidades reales lo que la gente pedía, lo que la ciudad estaba demandando para enfrentar sus problemas actuales y futuros". (14)

A pesar de su oposición al documento, los cardenistas reconocieron que éste tenía: "...ventajas y buenos propósitos, a pesar de que el mecanismo de elección presentado la hacía inconsistente e inviable para los objetivos de legitimidad, equilibrio y gobernabilidad propuestos". (15)

El Partido de la Revolución Democrática, por medio de sus diputados René Bejarano, Gilberto Rincón Gallardo y Martha Patricia Ruiz Anchondo, sostuvieron que la iniciativa de reforma era insuficiente e inaceptable, considerando que aún existe conflicto entre un gobierno democrático en la ciudad, -

y el establecimiento de los Poderes Federales en -- una urbe:"...que ha desbordado las estructuras administrativas y de gobierno". (16)

"El Dictamen", manifestó la representación perredista,"...es insuficiente e inaceptable, porque da continuidad a un falso debate, producto del empeño irreductible por mantener bajo dominio presidencialista", (17) de acuerdo con los diputados del -- PRD que se pronunciaron contra la iniciativa de reforma:"...para el partido mayoritario se volvió un dogma que el territorio del Distrito Federal es el de la ciudad de México, para no crear el Estado --- 32", (18) Estado cuya existencia juzgaron conveniente.

Los perredistas formularon propuestas orientadas a lograr que el jefe de la policía y el procurador general de justicia fueran electos a través de la Asamblea de Representantes, la cual sostuvieron -- también debería elaborar el Estatuto de Gobierno --

del Distrito Federal. Asimismo, los legisladores -- del PRD pugnaron por una mayor capacidad de deci--- sión de los Consejos Ciudadanos, en los cuales sugi rieron fomentar la participación de los partidos po líticos.

Gonzalo Altamirano Dimas y Fauzi Hamdam, de -- Acción Nacional, expusieron que, en opinión de su - partido, la coexistencia de los Poderes Federales y su ubicación en el Distrito Federal no impediría -- que éste tuviera un régimen de gobierno propio, aun que también manifestaron su opinión adversa al sis tema de elección del Jefe del Distrito Federal, por parte del Presidente de la República.

Según los panistas, muchas propuestas formula das por la oposición fueron recogidas por la inicia tiva de reforma. "...Por esto, y porque considera-- mos que el proyecto ha seguido una dinámica que mar ca avances importantes en la vida política de la ca pital, Acción Nacional decidió apoyar la iniciativa en general ", dijeron los diputados del partido ---

blanquiazul. (19)

Por fín, el PAN precisó que aceptaba como transitoria la elección indirecta del Jefe del Distrito Federal, aclarando que no dejaría de luchar: "...porque la capital tenga un gobernante electo por voto-directo de los ciudadanos". (20)

Los representantes parlamentarios del Partido-Revolucionario Institucional, Manuel Díaz Infante y Benjamin González Roaro, calificaron la iniciativa-como innovadora y ajustada a las necesidades del -- Distrito Federal.

Los legisladores priistas explicaron que, en - su opinión, la reforma dejaba atrás la concepción - del Distrito Federal como un departamento adminis--trativo dependiente del Ejecutivo Federal, creando-instituciones para garantizar la participación ciu--dadana, estableciendo mecanismos de coordinación -- con los municipios de la zona conurbada, y creando-

*fórmulas hacendarias y financieras propias.*

*Desde la óptica priista, la Asamblea de Representantes consolidaba su acción a partir de las nuevas atribuciones que la iniciativa le confería; se estructuraba así una nueva forma de designación del Jefe del Distrito Federal; se fortalecía el sistema de partidos; se generaba una efectiva participación social en los asuntos del Distrito Federal, con la creación de los Consejos Ciudadanos.*

*Díaz Infante manifestó: "...la iniciativa de reforma es democrática, tanto en su diseño y formulación como en sus efectos", (21) para agregar más adelante: "...Los priistas apoyamos la iniciativa porque queremos realidades; no buscamos estructuras ideales de organización, sino mecanismos para que el Distrito Federal brinde oportunidades de desarrollo sustentables a toda la población que integra la capital de la República". (22)*

*Concluido el exhaustivo debate sobre la iniciativa, la misma fue aprobada, recibiendo 319 votos a*

favor del dictamen correspondiente, y 42 en contra.

#### 4.4.- MARCO JURIDICO DEL DISTRITO FEDERAL EN LA REFORMA DE 1993.

La reforma a la Constitución Política en los -  
artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, --  
119 y 122, así como la adición de una fracción novena  
na al artículo 76, un primer párrafo al 119 y la --  
derogación de la fracción XVII del artículo 89, ---  
constituyen el nuevo marco jurídico del gobierno --  
del Distrito Federal. En seguida se ofrece un resu-  
men de estos trascendentales cambios jurídicos.

##### 4.4.1.- SEDE DEL DISTRITO FEDERAL.

La ciudad de México es el Distrito Federal, --  
sede de los poderes de la Unión y capital de los --  
Estados Unidos Mexicanos.

#### 4.4.2.- FACULTADES DEL CONGRESO.

*El Congreso tiene facultad para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las -- materias expresamente conferidas a la Asamblea de -- Representantes.*

#### 4.4.3.- LOS ORGANOS DE GOBIERNO.

*El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del -- Distrito Federal representativos y democráticos, -- que establece esta Constitución. Los órganos locales de Gobierno del Distrito Federal serán: 1. La -- Asamblea de Representantes; 2. El Jefe del Distrito Federal; y 3. El Tribunal Superior de Justicia.*

4.4.4.-FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA --  
REPUBLICA.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos--  
tendrá la facultad de nombrar al Jefe del Distrito-  
Federal; de aprobar el nombramiento o remoción que-  
haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador de  
Justicia. Así mismo, el presidente tendrá el mando-  
de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la --  
designación del servidor público que la tenga a su-  
cargo. También será facultad presidencial someter a  
consideración del Congreso los montos de endeuda---  
miento del Distrito Federal e iniciar leyes y decrete  
tos ante la Asamblea de Representantes del Distrito  
Federal.

4.4.5.- INTEGRACION Y FACULTADES DE LA --  
ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.

La Asamblea se integrará con 40 representantes

electos según el principio de mayoría relativa y 26 representantes electos mediante la fórmula de representación proporcional. Ningún partido político podrá contar con más del 63 por ciento del total de representantes electos mediante ambos principios. La Asamblea tendrá dos períodos de sesiones ordinarias.

Las facultades de la Asamblea de Representantes son, entre otras, las siguientes: examinar y aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal; revisar la cuenta pública del año anterior; expedir la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; legislar en el ámbito local en materias de administración pública, servicios públicos, participación ciudadana, derechos humanos, notariado, protección civil, prevención y readaptación social, desarrollo urbano y uso de suelo, ecología y medio ambiente, construcciones y edificaciones, transporte urbano, fomento económico, establecimientos mercantiles, --

vivienda, salud, turismo, previsión social, educación, cultura y deporte.

#### 4.4.6.- NOMBRAMIENTO DEL JEFE DEL DISTRITO FEDERAL.

El titular de la administración pública del -- Distrito Federal será el Jefe del Distrito Federal, cuyo nombramiento estaría a cargo del Presidente de la República de entre cualquiera de los representantes a la Asamblea, diputados federales o senadores-electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político mayoritario en la Asamblea de Representantes. Este órgano hará la rectificación de dicho nombramiento en un plazo de hasta cinco días.

El Jefe del Distrito Federal podrá durar en su cargo seis años y el ciudadano que ocupe dicho cargo, con cualquier carácter, en ningún caso podrá -- volver a ocuparlo.

La facultad de iniciar leyes y decretos ante -

la Asamblea corresponderá a los Representantes, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal.

El primer nombramiento del Jefe del Distrito Federal, de acuerdo con las nuevas disposiciones, se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el período constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000.

El Jefe del Distrito Federal será responsable ante el Congreso de la Unión y podría ser removido de su cargo por el Senado de la República.

#### 4.4.7.- PODER JUDICIAL.

La función judicial del Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, cuyos magistrados serán nombrados por el Jefe del Distrito Federal y sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes.

#### 4.5.- OTRAS FIGURAS INNOVADORAS.

LOS CONSEJOS CIUDADANOS. Son la nueva represen

tación vecinal y de participación ciudadana cuya elección es directa por voto libre, secreto y personal de entre los vecinos de las demarcaciones delegacionales.

*COMISIONES METROPOLITANAS.* Se instalarán para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí y de éstas con la Federación y el Distrito Federal, en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal.

En la reforma de 1993 se previó un esquema para la transformación gradual de las instituciones políticas, representativas y de gobierno del Distrito Federal, que incluyó la atribución de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes, el establecimiento de consejos ciudadanos y un sistema de designación del titular del órgano ejecutivo por parte de la propia Asamblea.

En la reforma de 1996, la naturaleza jurídica especial del Distrito Federal, quedó definida en el artículo 44 constitucional, que subraya que la Ciudad de México, es, a un tiempo, Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capi-

tal de los Estados Unidos Mexicanos. En la iniciati  
va que se presentó en 1996, el nuevo artículo 122,-  
ratifica esta importante decisión política constitu  
cional respecto de la naturaleza jurídica que hace  
del Distrito Federal una entidad de perfiles singu-  
lares.

Para enunciar y deslindar la competencia y ---  
atribuciones que corresponden a los Poderes Federa-  
les y a las Autoridades Locales en el Distrito Fede  
ral, la iniciativa dedicó los cinco primeros aparta  
dos del artículo 122 a tales propósitos: de este mo  
do, se destaca que, esencialmente, las funciones --  
legislativa, ejecutiva y judicial en el Distrito --  
Federal corresponden a los Poderes de la Unión y en  
el ámbito local, señala que en el ejercicio de es--  
tas atribuciones concurren las autoridades locales,  
que son fundamentalmente la Asamblea Legislativa, -  
el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justi  
cia.

Para que los Poderes Federales y las Autoridades Locales convivan de manera armónica, la iniciativa propuso asignar las competencias que corresponden a cada uno de los órganos que actúan en el Distrito Federal. De esta forma, se consagran de manera puntual las facultades que corresponden al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo Federal. Asimismo se establecen las bases a las cuales se sujetará la expedición del Estatuto de Gobierno por el propio Congreso de la Unión y se regula la organización y funcionamiento de las Autoridades Locales.

El texto que se propuso para el artículo 122, buscó preservar la naturaleza jurídico-político del Distrito Federal como asiento de los Poderes de la Unión y Capital de la República; acrecentar los derechos políticos de sus ciudadanos y establecer con claridad y certeza la distribución de competencias entre los Poderes de la Federación y las Autoridades Locales. Todo ello, a fin de garantizar la efi-

cacia en la acción de Gobierno para atender los pro  
blemas y las demandas de los habitantes de esta ---  
gran ciudad.

La parte medular de la propuesta de reforma po  
lítica que contenía la iniciativa, era la elección-  
del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por vota  
ción universal, libre, directa y secreta, que aten-  
día una arraigada aspiración democrática de sus ha-  
bitantes.

ARTICULO 122. BASE SEGUNDA. Respecto al Jefe -  
de Gobierno del Distrito Federal:

1 Ejercerá su encargo, que durará seis años, a par-  
tir del día 5 de diciembre del año de la elección,-  
la cual se llevará a cabo conforme a los que esta--  
blezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal  
deberán reunirse los requisitos que establezca el -  
Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar:-  
ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce

de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobier-

no del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

11 El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias.

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;

d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos de-

pendientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondiente;

e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y

f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes. (23)

No se puede negar que las tendencias hacia el cambio, obligan a una transformación acelerada que se consolidan en sus estructuras políticas, económicas y sociales. En este sentido la ciudad de México no se ha quedado a la zaga a pesar de los tiempos difíciles, ha redoblado esfuerzos para salir adelante en su reforma política.

Es así como se puede ver, que tanto las autoridades federales como las locales, se han empeñado en otorgar al Distrito Federal un matiz independien

te del Gobierno federal, que le diera autonomía en la toma de decisiones que coadyuvaran a un mejor Gobierno en la ciudad de México.

En la actualidad el cambio político del Distrito Federal, está en marcha, gracias al esfuerzo conjunto de gobernantes y ciudadanos. Esta transformación ha quedado plasmada en la nueva Legislación que rige los destinos del Distrito Federal, cuyos fines fueron responder a las necesidades de los habitantes de esta gran metrópoli. Este proceso político de transición en el Distrito Federal, detenta ya una separación legislativa, administrativa y presupuestal del ámbito de la Federación, la cual alcanzó su plenitud en diciembre de 1997, cuando tomó posesión el primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, electo por todos los ciudadanos el 6 de julio del mismo año cuando se llevaron a cabo las elecciones, primeras en la historia del Distrito Federal, ganadas por un partido de oposición, siendo candidato el Ingeniero Cuauhtémoc Cardenas Solorzano, actualmente Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En cuanto a la instancia colegiada de representación plural del Distrito Federal, se planteó reafirmar su naturaleza de órgano legislativo, integrado por diputados locales. Al efecto, se ampliaron sus atribuciones de legislar, al otorgarle facultades en materias adicionales de carácter local a las que cuenta hoy día, entre las más importantes, la electoral, también podría designar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los casos de falta absoluta de su titular.

En cuanto al ejercicio de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, la iniciativa mantuvo los elementos indispensables para su desempeño, como lo son la designación y ratificación de los magistrados que habrán de integrar el Tribunal Superior de Justicia, con la participación del Jefe del Gobierno del Distrito Federal y de la Asamblea Legislativa; la conformación y principales funciones del Consejo de la Judicatura y las bases pa-

ra la actuación de los órganos judiciales, dejándose a la Ley Orgánica el señalamiento del número de magistrados que integrarán el propio Tribunal.

Por lo que hace a la Administración pública local para el Distrito Federal, la iniciativa propuso su organización a partir de la distinción entre --- órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, con bases para la distribución de competencias el establecimiento de nuevas demarcaciones para la constitución de las autoridades político-administrativas de carácter territorial, y la elección de los titulares de los órganos a cargo de esas demarcaciones.

Este último planteamiento conlleva el fortalecimiento de los fundamentos democráticos de su actuación. En la propuesta del año de 1997, y sobre la necesidad de expedir las normas secundarias pertinentes, la elección será indirecta conforme lo -- prevea la ley, en tanto que, para el año 2000 se --

*llevará a cabo mediante el voto universal, libre, - secreto y directo de los ciudadanos de la demarca-- ción correspondiente.*

*En el Distrito Federal se ha dado un paso his-- tóricamente muy significativo; de un Departamento - Administrativo del Ejecutivo Federal, a una Entidad con sus tres órganos de gobierno representativos y democráticos, leyes propias y amplia participación-- ciudadana.*

*Evidentemente esas reformas no resolverán todos los problemas planteados, sin embargo, todavía se - esperan más cambios, como lo fue la nueva Ley de -- Partcipación Ciudadana, que se aprobó el 26 de no-- viembre de 1998, y que a la fecha no ha sido publi-- cada, donde contempla la elección directa de los re presentantes vecinales e incluye figuras como el re feréndum, plebiscito y consulta popular.*

- (1) TENA RAMIREZ FELIPE, *Leyes fundamentales de México, 1808-1982*, S.N.E. Edit. Porrúa S.A., México 1982 pg. 36-37.
- (2) *Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo V*, S.N.E. Manuel Porrúa S.A., México, -- 1978, pg. 551-553.
- (3) TENA RAMIREZ FELIPE, *Leyes fundamentales de México, 1808-1982*, S.N.E., Edit. Porrúa, S.A., México 1982, pg. 40.
- (4) *Idem*. pg. 55.
- (5) *Idem*. pg. 60.
- (6) CRONICA LEGISLATIVA, *Organo de Información de la LV Legislatura H. Cámara de Diputados, Poder Legislativo Federal*, Año II Número 11 México 1993, pg. 6.
- (7) DICCIONARIO JURIDICO, S.N.E., Edit. Espasa Calpe, Madrid- 1991, pgs. 759-761.
- (8) MACROPOLIS, *Revista de Información y Periodismo, S.A. de C.V., No. 54, México 1993*, pg. 16.
- (9) CRONICA LEGISLATIVA, *Organo de Información de la LV Legislatura H. Cámara de Diputados Poder Legislativo Federal*, - Año II, Número 11 México 1993, pg. 9

- (10) *Idem.* pg. 9.
- (11) *Idem.* pg. 9.
- (12) *Idem.* pg. 9
- (13) *Idem.* pg. 10
- (14) *Idem.* pg. 10
- (15) *Idem.* pg. 10
- (16) *Idem.* pg. 10
- (17) *Idem.* pg. 10
- (18) *Idem.* pg. 10
- (19) *Idem.* pg. 11
- (20) *Idem* pg. 11
- (21) *Idem.* pg. 11
- (22) *Idem.* pg. 11
- (23) *CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, -*  
*S.N.E., Edit. Sista S.A. de C.V., México 1997,pg. 72.*

## CAPITULO QUINTO.

### ANALISIS PERSONAL DE LA REFORMA PÓLITICA AL DISTRITO FEDERAL.

Todos los ciudadanos del Distrito Federal hemos elegido el camino de la lucha política, democrática y civilizada, como la mejor forma para preservar las libertades, la justicia social y como medio para impulsar bienestar y desarrollo en nuestro país.

Me permito exponer las razones por las cuales, considero que las reformas constitucionales para el cambio político del Distrito Federal, representaron un sólido paso en favor de la transformación demo--

*crática del Gobierno del Distrito Federal.*

*Primera, la reforma es democrática tanto en su diseño y formulación como en sus efectos para la --  
coviencia social y política del Distrito Federal.--  
En su diseño hubo participación amplia de los ciuda--  
danos y de organizaciones; y se escucharon todas --  
las posturas expresadas sobre el tema.*

*Es democrática porque toma en cuenta los meca--  
nismos de elección de representantes populares y es--  
tablece responsabilidades entre autoridades y elec--  
tores, favorece la consolidación de un régimen de --  
partidos y establece controles recíprocos entre los  
órganos de Gobierno de la ciudad y entre éstos y --  
los Poderes Federales.*

*Segunda, la reforma dota de Gobierno propio --  
al Distrito Federal, porque deja atrás la concep---  
ción de Departamento Administrativo dependiente del  
Ejecutivo Federal, porque su organización política--  
no dependerá de un artículo de la Ley Orgánica de --  
la Administración Pública Federal, sino que estará--*

sustentada en bases constitucionales y en un Estatu  
to de Gobierno para el Distrito Federal.

con la reforma la ciudad tendrá tres Organos -  
de Gobierno:

El Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, en tan-  
to la ciudad tendrá un Gobierno propio cuyas funcio  
nes estarán dotadas de suficiente autonomía y de fa  
cultades propias para tomar decisiones desde una --  
perspectiva local, sobre las cuestiones que afecten  
la vida cotidiana de los habitantes de la ciudad.

Tercero, la reforma es integral, porque no só-  
lo contiene fórmulas para una mejor representación-  
política, sino porque señala previsiones para per--  
feccionar la administración pública local, crea ins  
tituciones que garantizan la participación ciudada-  
na en la formulación, el control y ejecución de las  
decisiones gubernamentales.

La reforma es integral, porque establece fórmu  
las de coordinación con los municipios de la zona -  
conurbada para los graves problemas metropolitanos-

en materia de servicios e infraestructura urbana, -- porque toca también aspectos sustantivos para consolidar la autonomía del Tribunal Superior de Justicia, y porque establece fórmulas hacendarias y financieras propias.

Cuarto, la reforma fortalece la vida institucional, porque aumenta la eficacia de la función judicial y la autonomía del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, porque tiende a consolidar una nueva relación democrática entre la ciudadana y todos los actores sociales locales.

La reforma fortalece la vida institucional, -- porque crea nuevas instituciones y porque aún cuando la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, -- cuenta con mayores facultades, podrá legislar sobre asuntos que son fundamentales para la ciudad y para sus habitantes.

Quinto, la reforma fortalece el régimen de partidos porque torna más competitivas las elecciones--

a puestos de representación popular. Los partidos --  
deberán ahora privilegiar la calidad de sus plata--  
formas y de sus ofertas políticas, así como la efec--  
tividad de su gestoría y la selección de sus candi--  
datos, para obtener el apoyo mayoritario de la ciu--  
dadanía y así conseguir el Gobierno del Distrito --  
Federal.

Sexto, la reforma reorganiza legalmente el Dis--  
trito Federal, porque se establecerán en la Consti--  
tución Política, nuevos preceptos para la ciudad de  
México, que van desde su conceptualización en el --  
artículo 44 hasta la definición de sus órganos de --  
Gobierno y sus funciones en el artículo 122.

La reorganización jurídica del Distrito Fede--  
ral permite establecer las bases para expedir el --  
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que con--  
temple los derechos y obligaciones de sus habitan--  
tes, la organización de su administración pública y  
el establecimiento de los ámbitos de facultades pa--  
ra la Asamblea Legislativa que podrá examinar y ---

aprobar el Presupuesto de Egresos, revisar la cuenta de la Hacienda Pública y expedir leyes en materias locales.

Séptimo, la reforma es de equilibrio porque establece fórmulas para la convivencia armónica entre los Poderes Federales y los Organos Locales, fundada en la determinación de áreas de competencia para cada uno y porque institucionaliza mecanismos de -- consenso jurídico y político en cuanto a la elec--- ción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La reforma es de equilibrio porque preserva el carácter del Distrito Federal como sede de los Poderes Federales, y desarrolla una forma de gobierno - propia para la ciudad; porque establece corresponsabilidad entre ciudad y federación; porque fortalece al gobierno de la ciudad pero también reconoce y da fuerza a la ciudadanía.

La reforma es de equilibrio porque busca la democracia, y al mismo tiempo, la eficacia de la fun-

*ción pública; porque da autonomía al Distrito Federal, pero también señala fórmulas específicas de la federación; porque aumenta la participación política electoral y la corresponsabilidad partidista.*

*Octavo, la reforma es un asunto de previsión política, porque busca abrir cauces de conducción democrática a las tensiones sociales y políticas -- que se generan en la ciudad; porque establece mecanismos permanentes para conciliar puntos de vista e intereses contrapuestos, porque procede con responsabilidad y madurez acompasando sus tiempos a los de la dinámica del país para garantizar su propio éxito.*

*Noveno, la reforma promueve la eficacia de las políticas públicas, porque establece mejores bases para la organización de la administración pública; porque mejorará y consolidará un régimen financiero propio para el Distrito Federal que permita mayor autonomía y flexibilidad para diseñar la política -*

fiscal y en general, para la planeación económica y así atender con oportunidad y de acuerdo a sus propios recursos las demandas de la ciudadanía y los problemas locales.

Se promueve la eficacia cuando se consignan -- las bases de coordinación entre las jurisdicciones locales y los municipios conurbados para planear y ejecutar acciones comunes en asuntos de protección al medio ambiente, agua potable, transporte, asentamientos humanos y seguridad pública.

Décimo, la reforma demuestra voluntad política para cambiar cuando, los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, reconocen que es posible desplazar parte de sus atribuciones a órganos locales para dotarlos de capacidad y responsabilidades propias y hacer efectivos los derechos de los ciudadanos. (1)

(1) *DIARIO DE LOS DEBATES*, de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Legislativo-Federal, Lv Legistura México 1993, pg. 743.

### CONCLUSIONES.

1. El contenido del artículo 44 constitucional, en relación con el posible traslado de los Poderes Federales, es letra muerta dentro del texto de la Carta Magna.
2. No es posible, el traslado de los Poderes Federales, porque eso generaría conflictos entre las entidades y que afectarían la marcha del país.
3. El traslado de los Poderes Federales, implica como ya fue analizado, problemas legales entre entidades, por el gobierno interino que surgiría y que se vería excluido por el federal.
4. No es posible en nuestros días, el traslado de los Poderes Federales, en ocasión al conflicto de carácter territorial que habría de generarse tanto en relación al territorio que se dejaría como en re

lación al territorio al que se asentarían.

5. No es posible en estos tiempos de crisis económica, el traslado de los Poderes Federales, en virtud de que dicho traslado ocasionaría conflictos de carácter socio-económico.

6. Socialmente el problema del traslado de los Poderes Federales, tiene una doble relación, por un lado con el territorio que se deja, y por el otro, -- con el territorio a que se llegará en ello encontramos que, en el primer caso, una gran parte de la población del Distrito Federal tendría que abandonarlo para ubicarse en el nuevo lugar de asentamiento de los Poderes Federales, en atención a la necesidad de permanencia de la maquinaria burocrática.

## BIBLIOGRAFIA.

- 1.- ALMANAQUE MUNDIAL, 1197, Diccionario geográfico, S.N.E., Editorial Televisa, S.A., 43 años de publicación, México 1997.
- 2.- CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, S.N.E., Editorial Porrúa, S.A., México 1983.
- 3.- CARPIZO, Jorge, La formación del Estado Mexicano, S.N.E., Editorial Porrúa, S.A., México 1984.
- 4.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, S.N.E., Editorial Sista, S.A., de C.V. -- México 1997.
- 5.- COSIO VILLAGAS, Daniel, El Sistema Político Mexicano, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México 1979.
- 6.- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Edición -- Vigésimoquinta, Editorial Porrúa, S.A., México - 1973.
- 7.- GARCIA MAYNES, Eduardo, Introducción al estudio - del Derecho, Edición Trigésimoprimer, Editorial Porrúa, S.A, México 1980.

- 8.- GONZALEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, S.N.E., Editorial Porrúa, S.A., México 1972.
- 9.- HAMILTON, Madison y Jay, *el federalista*, S.N.E., Editorial Fondo de Cultura Económica, México --- 1982.
- 10.- HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, S.N.E., Editorial Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires 1963.
- 11.- HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios Constitucionales*, S.N.E., Editorial Jus, S.A., México 1983.
- 12.- BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Edición Vigésimosegunda, Editorial Porrúa, S.A., México 1979.
- 13.- *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, Tomo V, Editorial Manuel Porrúa, S.A., México 1978.
- 14.- LANZ DURET, Miguel, *Derech Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, S.N.E., Editorial Constinen-tal, S.A., de C.V., México 1973.

- 15.- MIRANDA, José, *Las ideas y las Instituciones políticas mexicanas*, Instituto de Derecho Comparado, México 1952.
- 16.- PORRUA PEREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, Edición Décimonovena, Editorial Porrúa, S.A., México 1979.
- 17.- PUENTE Y F. Arturo, *Principios de Derecho*, S.N.E. Editorial, Banca y Comercio, México 1957.
- 18.- RAMIREZ FONSECA, Francisco, *Manual de Derecho -- Constitucional*, 2ª. Edición, Editorial Publicaciones Administrativas y Contables, S.A., México 1981.
- 19.- SCHMILL ORDOÑEZ, ULISES, *El Sistema de la Constitución Mexicana*, Textos Universitarios, s.a., -- México 1971.
- 20.- TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Edición Décimosegunda, Editorial Porrúa, S.A., México 1973.
- 21.- TENA RAMIREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1982*, Edición Vigésimosegunda, Editorial Porrúa, S.A., México 1982.

- 22.- *MACROPOLIS, Revista de Información y Periodismo, S.A. de C.V., No. 54, México 1993.*
- 23.- *GUILLERMO RAMIREZ HERNANDEZ, (Compilador), Lecturas sobre la Reforma Política de la Ciudad de -- México 1993, Fundación Distrito Federal, Cambio-XXI PRI, D.F.*
- 24.- *QUORUM, Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 2ª. Epoca, Año V, Número 46, México 1996.*
- 25.- *CRONICA LEGISLATIVA, Organo de Información de la LV Legislatura H. Cámara de Diputados Poder Le--gislativo Federal, Año II Número 11, México 1993*
- 26.- *DIARIO DE LOS DEBATES, de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, -- Poder Legislativo Federal, LVI Legislatura, México 1996.*