



3929
29
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

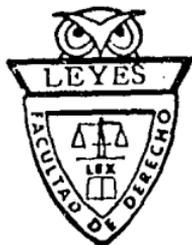
EL DISTRITO FEDERAL "SU FORMA
DE GOBIERNO "

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALBINO HERNANDEZ



FALLA EL ORIGEN



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARÍA GENERAL DE
EXÁMENES PROFESIONALES



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO.

P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada " EL DISTRITO FEDERAL "SU FORMA DE GOBIERNO", elaborada por el pasante ALBINO HERNANDEZ la cual denota en mi opinión una investigación exhaustiva y en consecuencia el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales.

Aprovecho la ocasión para reiterar a usted las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., marzo 9 de 1994

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ
Profesor Adscrito al Seminario
de Derecho Constitucional y de
Amparo.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

OF.SCA/045/94

UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero ALBINO HERNANDEZ, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "EL DISTRITO FEDERAL "SU FORMA DE GOBIERNO", - bajo la dirección del Licenciado Felipe Rosas Martínez, para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

El Licenciado Rosas Martínez en oficio de fecha 9 de marzo del presente año me manifestó haber aprobado y revisado la referida Tesis por lo que con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración de dicho Examen Profesional.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., marzo 11 de 1994
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO



DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DEDICATORIAS

A la memoria de mi Abuelita:
Concepción Hernández Jarillo
Nunca se perderá, nunca se olvidará,
jamás perecerá, siempre estará conmigo.

A Don Juan José Osorio Palacios
Sentí muy temprano la penosa esclavitud
del agradecimiento permanente.

Al Lic. Sergio Suárez Llamas
Sin su ayuda no hubiera sido posible
la realización de esta meta.

A mi esposa:
Guadalupe Tovar Vicenteño.

Nunca como ahora siento la necesidad de recordar a la Universidad Nacional Autónoma de México, por la oportunidad brindada. "Cuando el agua no corre se estanca", y.

A mis maestros, todos:

Como testimonio de su excelente enseñanza.

Al Dr. Francisco Venegas Trejo
Director del Seminario de Constitucional y Amparo
Agradezco la oportunidad otorgada, para realizar
este trabajo.

Al Lic. Felipe Rosas Martínez
Agradezco su brillante asesoría para la
elaboración de este trabajo.

EL DISTRITO FEDERAL

"SU FORMA DE GOBIERNO"

EL DISTRITO FEDERAL
"SU FORMA DE GOBIERNO"

INTRODUCCION

CAPITULO I
ORIGEN, EVOLUCION, NATURALEZA Y TELEOLOGIA DEL
DISTRITO FEDERAL

	Pág.
- ORIGEN	9
- EVOLUCION	18
- NATURALEZA	28
- TELEOLOGIA	33

CAPITULO II
EVOLUCION CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL

- CONSTITUCION DE CADIZ	37
- EN LA CONSTITUCION DE 1824	42
- EN LA CONSTITUCION DE 1836	55
- EN EL ACTA DE REFORMA DE 1847	61
- EN LA CONSTITUCION DE 1853	64
- EN LA CONSTITUCION DE 1857	68
- EN LA REFORMA DE 1861	84
- EN LA REFORMA DE 1899	88
- EN LA REFORMA DE 1901	89
- EN LA CONSTITUCION DE 1917	92
- EN LA REFORMA DE 1928	110

CAPITULO III
ESTRUCTURA ACTUAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	118
- DESIGNACION DE FUNCIONARIOS	120
- ORGANIZACION DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	123
- EL CONTROL DE LA ADMINISTRACION DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL ..	143
- ORGANOS DE PARTICIPACION VECINAL	147

CAPITULO IV
FORMA DE GOBIERNO ACTUAL DEL DISTRITO FEDERAL

	Pág.
- FORMA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	155
- PODER EJECUTIVO	156
- PODER LEGISLATIVO	161
- PODER JUDICIAL	167
- ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL	178

CAPITULO V
INICIATIVAS Y PROPUESTAS DE REESTRUCTURACION CONSTITUCIONAL
DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

- INICIATIVA DE REFORMAS A LA CONSTITUCION Y A LA LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL -para la creación de un Consejo de Gobierno-	198
- INICIATIVA DE REFORMAS A LA LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL -para establecer un Consejo Metropolitano-	220
- INICIATIVAS DE REFORMAS A LA CONSTITUCION Y A LA LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL -para la creación de un Consejo de Gobierno-	226
- INICIATIVAS DE REFORMAS A LA CONSTITUCION -para la elección de un gobernador y delegados municipales-	243
- PROPUESTAS DE REFORMAS A LA CONSTITUCION -para la elección de un Jefe de Gobierno y aumento de facultades a la ARDF-	246
- INICIATIVA DE REFORMA A LA CONSTITUCION -para establecer un Congreso local-	260
- PROPUESTA DE REESTRUCTURACION CONSTITUCIONAL -para establecer un Congreso propio-	264
- INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES -para la creación del Estado de Anáhuac-	269
- INICIATIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES -para la creación del Estado de Anáhuac-	287
- PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL -para la creación del Estado de Anáhuac-	290
- DICTAMEN A LAS DIVERSAS INICIATIVAS CONSTITUCIONALES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS	293
- PROCEDIMIENTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCION	301
CONCLUSIONES	314

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

"Abre los ojos deseada patria,
y mira que vuelve a tí Sancho Panza
tu hijo, sino muy rico, muy bien
azotado."

Con el nacimiento del Distrito Federal el 18 de noviembre de 1824, nace una criatura que hasta la fecha no ha terminado de crecer; su origen y desarrollo ha sido disímulo; en él y contra él se han desarrollado enconados debates, diversidad de teorías y fuertes enfrentamientos; ha sido el hijo profugo de un sistema político heterogéneo, en el que diversas corrientes se disputan la potestad de querer decidir su futuro democrático.

Ya Guillermo Prieto el insigne constitucionalista del 57, lo expresa: Se ha tratado al Distrito como a un niño: "si no lloras, si haces lo que quiero te doy un juguete." Un engaño no es una concesión, un sofisma no es un homenaje a la justicia. Y no se piensa que la injusticia es lo que mina a las Constituciones, que el exclusivismo es la traición a la democracia.

Con esta idea realizamos estudios sobre el Distrito Federal, analizamos someramente su origen, evolución y finalidad; la transición de su gobierno y su desarrollo constitucional, la organización de su administración interna y la participación de sus habitantes en su vida política; los órganos del poder superior y las diversas iniciativas y propuestas de los grupos convergentes para su reforma. Con ello se pretende desahogar la inquietud personal del Estado de excepción que simbolizan al ciudadano del Distrito Federal.

Democrático o antidemocrático el niño crece, se desarrolla y al final de cuentas morirá sin que su futuro se descubra, en virtud de que no existe un acuerdo unánime para guiarlo.

Abrir lo ojos ó se recordará otra frase del Quijote, "muchos ideales se anegaban en la dura realidad"; esto puede traer como consecuencia la variación del don máspreciado, "la libertad".

C A P I T U L O

I

ORIGEN, EVOLUCION, NATURALEZA Y TELEOLOGIA
DEL DISTRITO FEDERAL

La historia antigua de todos los pueblos, tiene no sabemos que atractivo misterioso que sorprende la inteligencia y despierta la curiosidad de los más profundos pensadores.

México a través de los siglos.

Para la formación de un pueblo y su alma nacional, es necesario que conozca su historia.

Miguel S. Macedo.

ORIGEN DEL DISTRITO FEDERAL

Nuestro foco y límite geográfico será el Valle de México, ya que fue allí donde se originó la Ciudad de México y posteriormente el Distrito Federal.

El Valle de México es una región pequeña en comparación con la totalidad del territorio del Imperio Azteca, pero lo intrincado de su historia indígena no debe medirse en términos de dimensiones físicas.

Situado cerca del bordo Sur de la mesa central mexicana, se extiende aproximadamente unos 120 kilómetros en dirección Norte-Sur y 65 kilómetros de Este a Oeste, técnicamente no es un valle sino una cuenca que carece de salida natural.

La Ciudad Isla Tenochtitlan-Tlatelolco, originalmente confiada a una pequeña área de tierra insular pantanosa, se convirtió en una gran sede urbana y en la capital del Imperio Azteca.¹

¿Cuál fue el origen y evolución de la organización social y conformación de esta Ciudad-Estado?

Alfonso Caso, nos señala 4 momentos principales:²

- 1) La peregrinación, el establecimiento en el Valle de México y la fundación de Tenochtitlan.
- 2) El nombramiento del Primer Rey, Acamapichtli.
- 3) La Gran Reforma Itzcoatl.
- 4) El momento del contacto con los europeos.

1 Charles Gibson.- Los Aztecas bajo el dominio español 1514-1610, pag. 5

2 Caso Alfonso.- Evaluación política y social de los Aztecas, pag. 342

I. Después de que los Aztecas peregrinaron desde Chicomoztoc y Aztlan durante siglos guiados por su Dios Huitzilopochtli (Colibrí), en la segunda mitad del siglo XIII entraron al Valle de México; sobre todo en Chapultepec (año 1280) y en Culhuacan (año 1300); hasta que ocurrió la realización del portentoso profético anunciado, del águila que apareció devorando una serpiente. Lafragua dice, que según Veytia supone ese acontecimiento anterior al hallazgo del nopal; y tanto en su opinión la fábula del águila despedazando a la culebra, fue inventada por los sacerdotes, que temiendo que en el resto de la nación siguiese el ejemplo de los que se habían establecido en Tlatelolco, con el objeto de fijarla en aquel lugar y conservar la autoridad, afirmaron haber visto el águila; lo cual, creído por la multitud, la decidió establecer en medio de la laguna.³

Una de las primeras narraciones de este acontecimiento, lo señala Angel Ma. Garibay diciendo: Es este primer año, como los mexicanos llegasen al lugar susodicho, Huitzilopochtli se apareció a uno que se decía Teunuche y le dijo que en este lugar había de ser su casa, y que ya no habían de andar los mexicanos.

Y llamaron a esta población Cuauhmixtitlan y después fue llamada Tenuchtitlan, porque hallaron una tuna nacida en una piedra, y las raíces de ella salían de la parte do fue enterrado el corazón de Copil, como está dicho.⁴

Otra narración del mismo acontecimiento, lo señala Lafragua diciendo: Ixtacalco, que fue el término de su largo y penoso viaje. A los dos años de residencia en Ixtacalco, y vieron un sitio en el lago un nopal nacido en una piedra y sobre él un águila; y como estas eran las señas del lugar donde debían fundar la Ciudad, según el oráculo de Aztlan, allí se establecieron, dando a la nueva población el nombre de Tenochtitlan (cerca del nopal).⁵

³ Lafragua José Ma. - La Ciudad de México, pag. 5

⁴ Garibay K. Angel Ma.- Teogonía e historia de los mexicanos, pag. 56

⁵ Lafragua José Ma.- La Ciudad de México, pag. 4

Fue allí en esa tierra prometida del lago -Texcoco-, del Valle de México donde los Aztecas construyeron su gran Ciudad-Estado de Tenochtitlan en el año 1325, considerando como la fecha oficial de la fundación de la Ciudad de México. Manuel Orozco y Berra, señala en su libro la Ciudad de México, que el historiador Veytia apoyándose en la respetable autoridad de Sigüenza, fija la fundación de México por los Aztecas en el 18 de Julio de 1327.⁶

Jonathan Kendell, nos dice que los Aztecas evolucionaron hacia una sociedad más autoritaria y estratificada. Empezaron por dividir Tenochtitlan en cuatro barriadas, cada una de las cuales poseía el poder administrativo sobre los varios clanes (calpullis). Aún en este movimiento relativamente moderno hacia una mayor centralización política.⁷

A los cuatro barrios se les denominaba:

- 1) Cuepopan
- 2) Atzacualco
- 3) Moyotla
- 4) Zoquipan

En el centro de estos, el Templo Mayor de Huitzilopochtli se encontraba rodeado de palacios, tres calzadas comunicaban a la Isla con tierra firme; Iztapalapa, Tlacopan y Tepeyac, y teniendo un Jefe Supremo Tenoch, que compartió el poder con otros nueve jefes.

En cuanto a su organización social y política era tribal, que parece fundada esencialmente en los lazos del parentesco; y en cuanto a los cuatro barrios existían 20 calpullis menores, al frente de los cuales

6 Orozco y Berra Manuel.- La Ciudad de México, pag. 22

7 Kendell Jonathan.- La Capital, historia de la Ciudad de México, pag. 39

estaba un calpuleque; estos funcionarios del calpulli y tenía a su cargo la administración (reparto de tierra, cobro de impuestos, etc.) y la justicia (en asuntos menores), auxiliado por los teachcautili para la policía.⁸

En los cincuenta años posteriores a la fundación de Tenochtitlan, el poder político refluyó del calpulli a la barriada; pero aún el sistema de cuatro barriadas estaba resultando demasiado débil para dirigir el ambicioso plan de construcción de los Aztecas para su Isla y demasiado engorroso para administrar las relaciones entre tribus vecinas.

Todas las tribus más poderosas del Valle de México, eran gobernadas por fuertes monarquías y parecía inevitable un mando más centralizado para los Aztecas también.

Para evitar rivalidades internas, los jefes políticos aztecas de las cuatro barriadas, decidieron elegir a su rey entre la realeza de una tribu vecina.

Los líderes aztecas, eligieron a un joven noble de Culhuacan llamado Acamapichtli; que tomó posesión de este cargo en 1373 y duró en él siete años hasta que en 1383 es elevado al cargo de rey como Tlacatecuhtli o Tlatuani. Según Alfonso Caso no llegó a México a ocupar desde luego la posición de Rey, sino una posición secundaria, recibió el nombre de Cihuacoatl.

II. Algunos autores mencionan el año de 1373 y otros el de 1383 cuando Acamapichtli paso a ser el Primer Monarca Azteca, como Tlacatecuhtli o Tlatoani; por lo tanto la forma de gobierno es una monarquía hereditaria.

Su entronización sirvió como excusa para reorganizar radicalmente la sociedad y la política Azteca, elevando a los líderes de los clanes a su caite.

⁸ Lisa Alviso Pafael.- Origen, evolución y perspectiva en el Distrito Federal, tesis profesional pag. 95

Acamapichtli tuvo dos hijos, Huitzilihuitl e Izcoatl; denominados pipiltli; mismos que con el transcurso de los años monopolizaron junto con otros descendientes, la burocracia administrativa, comercial, militar y religiosa en Tenochtitlan.⁹

A principios del siglo XV, casi nada quedaba del sistema igualitario de calpulli o clanes que tan útil había sido a los Aztecas durante su prolongada existencia nómada como cazadores y recolectores.¹⁰

En el año 1414 Chimalpopoca sube al trono Azteca, nieto de Tezozomoc Rey Tepaneca, quien les dió diversas concesiones a los Aztecas para su subsistencia.

Alfonso Caso dice: En el año de 1428 muere Tezozomoc y sube al trono Tepaneca Maxtla, mismo que mando asesinar a Chimalpopoca; podemos decir que con la muerte de Chimalpopoca, termina la transmisión del poder de padre a hijo, que era la regla general entre la monarquía mesoamericana y se inicia un nuevo sistema de gobierno.¹¹

III. Los pipiltin instalaron en el trono a Itzcoatl; mismo que fue uno de los que formaran la triple alianza con los texcocanos y tlacopan cuyo objetivo fue luchar contra los tepanecas.

Itzcoatl, hermano de Huitzilihuitl, tío de Chimalpopoca, hijo de Acamapichtli; fue un gran general y gran político, logra confederar a varios pueblos del Valle contra Atzcapozalco, derrota a Maxtlatl y termina con el poder tepaneca. Entonces tiene la idea de fundar una federación en la que estén representados los principales pueblos del Valle, los acolhuas con Texcoco, los tepanecas con Tacuba y los mexicanos con Tenochtitlan y, oponiéndose a los dos grandes poderes que entonces existían, tepanecas acolhuas, logra Itzcoatl por medio de este equilibrio de poderes, que Tenoch-

9 Caso Alfonso.- De Teotihuacan a los Aztecas.- León Portilla, pag. 344

10 Kendell Jonathan.- La Capital, historia de la Ciudad de México, pag. 41

11 Caso Alfonso.- De Teotihuacan a los Aztecas, pag. 344

titlan quede como fiel a la balanza política.

Con la victoria sobre los tepanecas, desputa la gran era Azteca.¹²

Según Garibay Tenochtitlan quedó constituido en verdadero Estado, al entrar a reinar Itzcoatl (1428-1440).¹³

El gobierno general de la Ciudad-Estado, presidido por un Cihuacoatl con funciones administrativas y judiciales de quienes el más celebre fue Tlacaelet, quien desempeño el cargo desde los tiempos de Itzcoatl hasta Axayacatl. Influyó de manera permanente en forjar la sociedad, la religión y la política durante el siglo XV.¹⁴

Pero el Supremo Poder residía en el Tlaltocan formado por los jefes de los calpullis y los principales sacerdotes.

El principal deber del Tlatoani, como representante de la divinidad, consistía en hacer la guerra; así mismo como la derivación del tributo divino de proteger al pueblo; a la mayoría de los funcionarios y dictando las leyes necesarias para tal efecto; varios autores coinciden que el Tlatoani era designado por elección, pero esta no tenía un carácter popular o democrático; sino que era electo por una asamblea en la que participaban los representantes del poder gubernamental, pero en su mayoría eran familiares del Tlatoani.

Al lado del Tlatoani, existía otra figura el Cihuacoatl, con facultades para gobernar al pueblo, disponer de los tributos, distribuir los cautivos para su alimentación y sacrificio, así como acciones judiciales.

Por lo que se puede afirmar que tenía dos clases de funciones: administrativas y judiciales; tomaba el mando de la Ciudad cuando faltaba el Tlatoani. En sus funciones judiciales el Cihuacoatl se le conocía como el "Justicia Mayor".

12 Kendall Jonathan.- La Capital, historia de la ciudad de México, pag. 43

13 Luna Alviso Rafael.- Origen, evolución y perspectiva en el Distrito Federal, tesis profesional pag. 397

14 Garibay José Ma.- Estudios de cultura Nahuatl.- Vol.III, pag. 14

Bajo las jerarquías del Tlatoani y de Cihuacoatl, estaban los consejos que fueron instituidos por Itzcoatl, quien dió forma a la organización política y administrativa de Tenochtitlan, haciéndola más sólida.

En los primeros tiempos se revela por los hechos la existencia de juntas verdaderamente populares; después se truecan por asambleas de principales y por fin se circunscribe el poder a la sola reunión de consejo. No tuvo esté un origen popular ni en su fundación, ni en el nombramiento de sus miembros. Fundolo Itzcoatl por propia autoridad y señaló a las personas que debían componerlo, escogiéndolo en la familia real; así sabemos que Tlacuelel lo nombró Tlacochcácatl, a Moctezuma II Huicamina, Tlacatecatl, y todas las otras dignidades estaban siempre repartidas entre los hermanos, primos y sobrinos del Rey, según se ve claramente en las crónicas.

El cargo del consejo era vitalicio y en cierto modo hereditario; pues cuando uno moría el mismo consejo designaba sucesor, recayendo la mayoría de veces tal designación en el hijo del difunto. El consejo se componía de doce miembros más el monarca.

El consejo Tlatocan se componía de cinco cámaras:

- 1) Los cuatro grandes electores
- 2) Los jefes de los cuatro grandes calpullis
- 3) Los grandes jefes guerreros
- 4) Los grandes ejecutores o ministros
- 5) Los cuatro grandes jefes

Se afirma que el gobierno de Tenochtitlan era una teocracia militar, pues en él predominan los guerreros y sacerdotes, reuniéndose estos dos nombramientos en una sola persona.

Finalmente a relación con el consejo de los llamados cuatro electores, se elegía al nuevo Tlatoani.

No obstante con el pueblo mexicana contó siempre con buenos gobernantes, éstos atendían con extremo cuidado a la opinión del consejo en sus decisiones de gobierno.¹⁵

IV. Después de la muerte de Itzcoatl, sube al poder Moctezuma I Muicamina, después Axayactl, luego Tizoc y Ahuitzotl, a la muerte de este último fue electo Moctezuma II, a quien encontraron los españoles en el poder cuando llegaron a México en 1514.

Después de que fue dispuesto y encarcelado Moctezuma II. Fue elegido Cuitlahuac, quien era príncipe de una pequeña ciudad Valle, Ixtapalapa, quien reino 80 días antes de morir de viruela, la nueva enfermedad traída por los españoles al continente, y entonces los Aztecas eligieron -- al que era Rey de Tlatelolco Cuahutenoc.

Alfonso Caso, dice: Entonces la realeza en México, antes de Itzcoatl, se transmitía en línea recta en sucesión de padres a hijos. El nombramiento de Itzcoatl como rey rompe la regla de venir una nueva situación en virtud de la triple alianza, el Rey de México ya no es automáticamente el hijo del Rey anterior, sino que es electo por un consejo de nobles, entre los miembros de la familia real, procurando que la elección recaiga ya no el hijo del Rey, sino el hermano, hasta que agotada la línea colateral, vuelve a elegirse un príncipe que es el hijo del primer hermano que reinó.¹⁶

Pero la monarquía electiva no era en México más democrática que en otros pueblos, en virtud de que los electos como los electores eran los miembros de la casa reinante.

Por lo anterior Alfonso Caso concluye, mencionando que la organización política de Tenochtitlan, estaba muy lejos de ser una organización tribal, era indudablemente una organización monárquica, puesto que los

15 Aguirre Vizuett Javier.- Distrito Federal, organización jurídica y política, pags. 11 y 12

16 Caso Alfonso.- De Teotihuacan a los Aztecas, pag347

plebeyos no tenían ninguna intervención en la designación de sus reyes y estos derivan su poder de la sangre tolteca que era considerada de origen divino y procedente del Dios Quetzalcóatl, por ser descendientes de los antiguos reyes de Tula y Culhuacan.

Alfonso Caso, señala que a partir de Acamapichtli, dejó de tener el carácter tribal que había conservado desde la peregrinación y el primer poblamiento de la Isla de Tenochtitlan.

Cuahutemoc, el último emperador azteca y héroe de la dignidad mexicana, que fue quien dirigió la resistencia de Tenochtitlan hasta que el 13 de agosto de 1521 en que cayó la Ciudad en poder de los españoles, y que fue más tarde sacrificado por Cortés durante la expedición a las Hibueras, Honduras. Con él se terminó el Imperio más poderoso y brillante de nuestras raíces históricas, y la destrucción de una Ciudad que fuera el orgullo de los mexicanos. Así se inicia el renacimiento de una Ciudad contemporánea.¹⁷

EVOLUCION

Luis González Obregón, decía: La que fue señora de Anáhuac y capital del poderoso imperio mexicano, quedó para siempre sepultada bajo sus ruinas que defendieron con tanto heroísmo Cuahutemoc y sus compañeros. La toma de la Ciudad de México, ocurrió el 13 de agosto de 1521.¹⁸

Con los españoles en nuestras tierras cambia radicalmente la forma de gobierno y la idea de administración de la Ciudad de México.

De esta Ciudad de los lagos y de las chinampas convertida en escombros por el conquistador, se levantó la Nueva Ciudad de México, la capital de la Nueva España se le vió cambiar por completo de fisonomía.

Moises Ochoa, dice: Como la Ciudad quedó tan desbaratada, destruída y asolada, que casi no quedó piedra sobre piedra; y tal situación obligo al conquistador a trasladarse a Coyoacan el 17 de agosto de 1521.¹⁹

Mucho se vaciló para elegir el mismo sitio. Varios conquistadores opinaban que se fundase la nueva Ciudad en Coyoacan, otros que en Tacuba, quienes en Tetzcoco. Se alegaron diversas razones, pero prevaleció la opinión de Cortés, quien dijo: "Que pues esta cibdad en tiempo de los indios avía sido señora de las otras provincias a ella comarcanas que tambien hera razón que lo fuese en tiempo de los criptianos é así mismo decia que pues Dios nuestro Señor en esta cibdad avía sido ofendido con sacrificios é otras ydolatrías que aquí fuesen servido con que su Santo nombre fuese onrado é ensalsado más que en otra parte de la tierra".

Dióse principio a esta trabajosa empresa a fines de diciembre de 1521, o principios de enero de 1522, pues así se desprende de una carta, Cortés instaló en Coyoacan el Ayuntamiento. Se instituye el Ayuntamiento

18 González Obregón Luis.- México viejo , pags. 34 y 35

19 Ocha Carpos Moises.- La Reforma Municipal.- pag. 98

como forma de gobierno y en donde propiamente tuvo principio nuestra ciudad. Ahí sesionó de agosto de 1521 a marzo de 1524.²⁰

En 1523, el emperador Carlos V le concedió el título de muy noble, leal, insigne imperial Ciudad de México. Una real cédula de 4 de julio de 1523 erigió a la capital en "Ciudad" y recibió su escudo de armas. En 1524, se trasladó a la misma el Ayuntamiento.²¹

Se desconoce la fecha exacta en que comenzó a funcionar el Ayuntamiento creado por Cortés, en virtud de que las actas de cabildo, anteriores al 8 de marzo de 1524 se encuentran extraviadas.²²

Pero desde entonces, la ahora Ciudad de México, comenzó a tener el rango de Capital, primeramente reconocido por los conquistadores, ya que al celebrarse una Junta de Ciudades y Villas, presidida por Gonzálo de Salazar y Pedro Almidés Chirinos, en 1525 se asentó: "Los dichos procuradores contendían cual de ellos debía hablar primero, los dichos señores tenientes de Gobernador mandaron que hable primero la Ciudad de Tenochtitlan, así por ciudad como por sercabeza de esta Nueva España y la principal cosa de esta partes, y que luego hablen los procuradores de las dichas Villas, así como fueron poblándose de españoles".

Esta primacía, le fue reconocida por real cédula que se recibió en Cabildo el 23 de octubre de 1531, cuyo texto indica: "En atención a la grandeza y nobleza de la Ciudad de México, y a que en ella reside el Virrey, Gobierno y Audiencia de la Nueva España, y que fue la primera Ciudad poblada de cristianos; en nuestra merced y voluntad, demandamos que tenga el primer voto de las Ciudades y Villas de la Nueva España, como lo tiene en estos nuestros reinos la Ciudad de Burgos, y el primer lugar después de la Justicia, en los Congresos que se hicieron por nuestro mandato; porque sin él no es nuestra intención ni voluntad que se puedan juntar las Ciudades y Villas de las Indias".²³

20 González Obregón Luis.- México viejo, pag. 34

21 Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo, pag. 559

22 González Obregón Luis.- México viejo.- pag. 35

23 Luna Alviso Rafael.- Origen, evolución y perspectiva en el Distrito Federal, tesis profesional pag. 98

El Ayuntamiento se componía de un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles, además el escribano y el mayordomo; posteriormente en 1526, los ediles se elevaron a doce, y en 1527 su número bajo a siete, para quedar a partir de 1528 en doce.²⁴

Una de las primeras medidas llevadas a cabo por el Ayuntamiento fue la traza, es decir, el plano de la Ciudad en la forma que debería construirse, señalando las calles y plazas, el terreno para que los vecinos edificaran sus habitaciones, y el lugar de las casas de Cabildo, la fundición, la carnicería, la horca y la picota; que eran las primeras casas que procuraban establecer conforme a las pocas exigencias de aquella naciente sociedad.

El perímetro llamado la traza, estuvo limitado hacia el Norte por las calles llamadas hoy del Carmen, Apartado, Pulquería de Celaya, Puerta falsa de Santo Domingo, Espalda de la Misericordia y cerca de San Lorenzo hasta el Puente de Zacate; hacia el Poniente por esta última calle y las de Rejas de la Concepción, Puente de la Mariscalá, Santa Isabel, San Juan de Letrán, Hospital Real, 1era., 2da. y 3era. de San Juan; hacia el Sur por las vizcainas, Torinto de Reginas, San Jerónimo, Cuadrante de San Miguel, Buena Muerte y San Pablo; y hacia el Oriente por las de Muños, Curtidores, la Danza, Talavera, Santa Efigenia, Alhóndiga, calles de la Santísima, hasta el callejón del Armado.²⁵

Así nació el México Colonial; esta es su historia en los primeros años de su existencia.

En general, durante la época de la Colonia, los Cabildos o Ayuntamientos tuvieron las siguientes funciones, según lo expresa Moises Ochoa Campos, en su obra La Reforma Municipal, en la parte correspondiente a los antecedentes históricos de tan relevante figura jurídica y política, como ha sido el municipio.²⁶

24 Aguirre Vizcueta Javier.- Distrito Federal organización política y jurídica, pag. 16

25 Orozco y Berra Manuel.- La Ciudad de México, pag. 32

26 Ochoa Campos Moises.- La Reforma Municipal, pag. 143

- 1) El cuidado de las obras públicas, bajo la supervisión de los regidores, con excepción de aquellos lugares en donde residía la Audiencia, pues en ellas era ésta la que conocía de obras.
- 2) El cuidado y vigilancia de los mercados, venta y mesones.
- 3) Cuidar el disfrute común, por los vecinos de diez leguas a la redonda, de los pasta y montes, aún en tierras de señorío, después de levantadas las cosechas.
- 4) El corte y la plantación de árboles.
- 5) El remate anual, cuidando que se adjudicaran al mejor postor, de los derechos de vender carne o pan.
- 6) La formación de sus ordenanzas, que debían someterse a la aprobación del Virrey.
- 7) Repartir a su parecer las tierras, aguas, abrevaderos y pastos de acuerdo con la Real Cédula del 4 de abril de 1532, expedida por Carlos V.

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

Sobre la jurisdicción del Cabildo metropolitano en términos de la Ciudad de México fueron inciertos en los primeros tiempos. En Cabildo de 30 de abril de 1529, se señalaron tres colindantes entre sí, que comprendían juntos la extensión que hay desde el río Coyoacan, por el Sur, hasta la Calzada de Nonoalco por el Norte; por el Poniente limitaba con el camino que iba del Puente de Coyoacan a Chapultepec; según la falda de este cerro y se limitaba al Poniente; rodeando el pueblo de Tacuba, hasta la Calzada de Nonoalco; por el Oriente los límites eran inciertos.

Posteriormente la jurisdicción (territorio) de la Ciudad de México, que pretendía abarcar un radio de quince leguas, atento a su grandeza, nobleza y número de pobladores.

A este respecto, el Rey de España obsequió sus prestaciones, otorgándole por real cédula de 24 de octubre de 1539, las quince leguas.²⁷

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

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

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

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

El Ayuntamiento se encontraba presidido por el corregidor, seguían después dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores, un alférez real, un procurador general, un alguacil mayor y un síndico.

Los corregidores y alcaldes mayores tenían funciones de inspección regulando las relaciones entre indios y los españoles; en las poblaciones de indios y mestizos funcionaban como alcaldes mayores y en las poblaciones

españolas ejercían autoridad de alcaldes corregidores, con atribuciones sobre muchos ramos de la administración municipal.

Los alcaldes ordinarios, por su parte tenían las siguientes funciones:

- 1) Conocían en primera instancia de asuntos de los españoles.
- 2) Conocían igualmente de los asuntos de los españoles e indios.
- 3) Presentaban su apoyo en la ejecución de las disposiciones de los juicios eclesiásticos, en los lugares donde no radicaba la Audiencia.
- 4) En caso de falta de gobernador, podían conocer de los juicios civiles y criminales en contra del otro alcalde.
- 5) Cuando no había gobernador o corregidor, los alcaldes ordinarios tenían voto en el Cabildo.
- 6) Podían encargarse interinamente del gobierno en ausencia del gobernador o corregidor.
- 7) Podían visitar las ventas y mesones, y darles aranceles en los lugares en que no hubiera gobernador ni corregidor.²⁸

El número de los alcaldes ordinarios se redujó después de siglo y medio, de dos a uno.

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

En sus orígenes, la figura del regidor era la que guardaba un carácter mayormente popular, sin embargo, esta situación cambio por

el uso de vender los cargos.

Otros cargos que integraban el Ayuntamiento y que se nombraban en Cabildo eran:

- * Los diputados de pobres, que debían procurar atención a los pobres de la cárcel.
- * Los diputados de los propios, quienes vigilaban el manejo de los fondos y las finanzas del Ayuntamiento.
- * El obrero mayor, que tenía bajo su responsabilidad la vigilancia de las obras públicas.
- * Los diputados de fiestas, que cuidaban de la celebración del -- aniversario de la conquista de Tenochtitlan, la jura de los -- reyes, las honras fúnebres en memoria de los monarcas ya fallecidos y las fiestas religiosas consideradas de gran importancia.
- * Los diputados de policía, quienes conjuntamente con el corregidor integraban la Junta de Policía, encargada de cuidar el cumplimiento de las normas relativas a la seguridad pública.
- * Los diputados de alhóndigas y pósito, que se encargaban de vigilar el abasto de subsistencia a precios razonables.
- * Un contador encargado de llevar los libros de contabilidad y -- manejar los fondos del Ayuntamiento.
- * Un mayordomo de propios y rentas
- * Dos regidores llamados fiel y ejecutores, que conjuntamente con el corregidor, verificaban el cumplimiento de las disposiciones emitidas y relativas a subsistencias podían igualmente fijar -- precios para artículos de consumo popular.
- * Un fiel encargado de marcar los pesos, pesas romanas, marcos y medida, por cuyo concepto el Ayuntamiento cobraba los correspon
dientes derechos.

- * Un vendedor de matadero, que inspecciona en el rastro la matanza, revisaba el ganado y vigilaba la limpieza y buenas condiciones del rastro.²⁹

El Ayuntamiento fue en México, durante la Colonia, un instrumento de apoyo y organización de las actividades gubernamentales que recibió espontánea acogida entre la población:

El caso de la Ciudad de México, se hizo patente el transplante del municipio español a nuevas tierras. Limpiando de ruinas el lugar que ocupara Tenochtitlan, se instaló el Ayuntamiento en la nueva capital y se procedió a fijar como vecinos a tantos como se pudiera. De aquí se derivó que otras de las primeras funciones de los cabildos fuese la planificación. Vamos pues a analizar estas dos funciones primerísimas de cabildos coloniales formar lazos de vecindad y planificar.³⁰

Un acontecimiento que resulta importante resaltar es la adopción del sistema de intendencias en la Nueva España, a partir de 1776 mediante la Ordenanza de Intendentes.

Fue precisamente a instancias del visitador don José de Gálvez que instauraron en Nueva España doce intendencias, de las cuales la más importante era la intendencia de México.

Cada intendencia se dividió en partidos y cada partido en municipalidades, sustituyendo los intendentes a los gobernadores o justicias mayores, y los alcaldes mayores fueron remplazados por los subdelegados.

Los intendentes corregidores presidían los Ayuntamientos, dirigían cada uno su intendencia, tenían funciones de policía e intervenían en aspectos de hacienda y guerra.

29 Aguirre Vizcaino Javier.- Distrito Federal, organización política y jurídica, pag. 19

30 Op. cit. - pag. 20

A grandes rasgos, ese fue el sistema que prevaleció en cuanto a los Ayuntamientos durante la época colonial, hasta la guerra de Independencia. Su marco jurídico estuvo constituido por las ordenanzas de Hernán Cortés (1525), que establecían que en cada Villa había de haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, el propio Cortés, su lugarteniente o por persona designada por el Rey, señala las atribuciones de cada uno de ellos y la manera de sesionar; las ordenanzas sobre descubrimiento, población y pacificación de las Indias (Felipe II en 1573) que contenía disposiciones para la fundación de Ayuntamientos, previniendo desde la elección del sitio en que debían establecerse, hasta los funcionarios y sus atribuciones, etc.; las ordenanzas de intendentes (Carlos III en 1776) que introdujeron entre otras modificaciones la institución de los corregidores como representantes directos del Rey ante los Cabildos y que son el antecedente inmediato de los Jefes Políticos con intervención directa en el establecimiento y funcionamiento de los Ayuntamientos.³¹

A pesar de la legislación antes mencionada, sujetaba a los Ayuntamientos al poder central del Monarca, en ellos se fue formando un sentimiento de autonomía, que se evidenció en 1808, cuando la invasión napoleónica a España, puso en duda la legitimidad de la Monarquía.

El privilegio de ser la Ciudad de México, cabeza de todas las provincias de la Nueva España, la fundamentaron los municipios en cuatro cédulas reales, las de 25 de octubre de 1531 ya mencionada, 19 de junio de 1568, 11 de agosto de 1590 y 26 de diciembre de 1606.

En el documento se asienta un hecho que evidencia no sólo la riqueza del país, sino también la validez y alcance de los acuerdos del Ayuntamiento.

Proponían una regencia fundamentándose en las siete partidas del Alfonso X, "el sabio".

31 Luna Alviso Rafael.- Origen, evolución y perspectiva en el Distrito Federal, tesis profesional pag. 103

Pero finalmente este intento del Ayuntamiento por asumir la soberanía en nombre del pueblo, fue cruelmente terminado, el 15 de septiembre siguiente, cuando Don Gabriel de Yermo, acaudillando a los peninsulares, funcionarios, comerciantes y grandes terratenientes, tomó presos al Virrey y a su familia, a los síndicos entre los que se encontraban Don Francisco Primo de Verdad y Ramos, Azcárate, Urrutia y otros.³²

Durante esta época, es interesante recordar la intervención de los diputados americanos a las Cortes de Cádiz, que produjeron la Constitución de ese nombre, de carácter liberal y principal antecedente para consumación de la Independencia.

Intervención en la discusión sobre los Ayuntamientos, pretendiendo obtener una mayor autonomía para los municipios, rechazando la intervención del intendente y del Virrey e insistiendo en los Ayuntamientos por elección y la abolición de los regidores perpetuos y hereditarios.³³

Hasta la consumación de la Independencia, el gobierno de la Ciudad de México y en general los Ayuntamientos en la Nueva España, conservaron su forma tradicional con algunas variantes.

Como ya se ha manifestado en líneas anteriores, el gobierno de la Ciudad de México frecuentemente veía limitadas sus facultades por la existencia de poderes superiores al suyo, dentro de la misma Ciudad.

Dentro de estos cambios, destaca con mayor relevancia los ocasionados por la Constitución de Cádiz, en 1812 y 1820; que más adelante se menciona.

32 Serra Rojas Andrés.- Trayectoria del Estado Federal Mexicano, pag. 112

33 Moreno Díaz Daniel.- Derecho Constitucional Mexicano, pag. 45

NATURALEZA

Salomón Díaz Alfaro, nos dice: El estudio del Distrito Federal Mexicano, ofrece un doble interés: primero, porque su historia ha estado asociada a la suerte del federalismo mexicano, segundo; porque desde sus orígenes, el Distrito Federal como ya lo apuntamos, se identifica con la Ciudad de México cuya historia rebasa el medio milenio, por eso, la historia del Distrito Federal también se indentifica con la historia de la Ciudad de México. Esta última más recia y majestuosa.

De ahí que las características y la naturaleza del Distrito Federal Mexicano, no sólo están determinadas por su historia como institución político-constitucional; sino también porque ha sido, es y aspira ser un lugar donde ese Distrito se ha establecido: la Ciudad de México.³⁴

Con algunas imprecisiones de límites y con sus excepciones, los antiguos territorios coloniales pasaron a ser las entidades federativas del México Independiente.

Asistiendo ya al origen de sus límites, remontémonos a la época de la Colonia, cuyas divisiones territoriales no correspondían a gobiernos autónomos ni mucho menos independientes. Sin embargo, esas divisiones que correspondían a jurisdicciones eclesiásticas o administrativas, constituyen el más remoto y genuino antecedente de las divisiones territoriales que sobreviven para servir de asiento a los futuros Estados y Territorios. No se crea, sin embargo, que las divisiones territoriales de la Colonia fueron definidas y permanentes. Muy por el contrario; la forma en que se realizó la conquista y las transformaciones posteriores, se prestaron poco a una delimitación clara y precisa.

Sobre esos territorios vagamente demarcados, estaba erigida la jurisdicción de las distintas autoridades coloniales. Consecuentemente,

34 Díaz Alfaro Salomón.- El Distrito Federal Mexicano, breve historia constitucional, pag. 197

fácil es de advertir la dificultad de adjudicar con exactitud los límites de cada uno de los Estados que forman el Territorio Nacional.³⁵

Tena Ramírez, examina la situación acerca de este tema: En cuanto al territorio del Distrito Federal. Al respecto el artículo 44 dice: "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General."

La primera parte del precepto dispone que el Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene. Para darnos cuenta cumplidamente del territorio actual del Distrito, hagamos breve recorrido por los antecedentes históricos. La Constitución de 24, en la fracción XXVIII de su artículo 50, facultaba al Congreso de la Unión para elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación; pero anticipándose al Congreso ordinario, fue el propio Constituyente quien designó para ese objeto a la ciudad de México. "Su distrito -decía en su artículo 2º el decreto de 18 de noviembre de 1824- será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas." Bajo la vigencia de la Constitución centralista de 36, el Distrito Federal se incorporó al Departamento de México, pero volvió a aparecer, en las mismas condiciones de 24, al restablecerse esta Constitución en 46. Las Bases de 53 respetaron la división territorial creada en 46, inclusive el Distrito Federal, pero bajo la vigencia de esas Bases se expidió por Santa Anna el Decreto de 16 de febrero de 1854, que amplió notablemente el área de lo que llamó Distrito de México.

Al estallar la revolución de Ayutla, el Plan de Acapulco dispuso que se nombrarían representantes para la elección de Presidente interino por cada "Departamento y Territorio de los que hoy existen, y por el Distrito

35 Ramírez Fonseca Francisco.- Manual de derecho constitucional, pag. 233

de la Capital", lo que significa que implícitamente se respetaba el Distrito con el área que se le dio en 54. Es Estatuto Orgánico no hizo sino ratificar la división territorial existente al reformarse en Acapulco el Plan de Ayutla.

En el seno del Constituyente de 56 se produjo largo y encontrado debate acerca del lugar de residencia de los Poderes Federales; que en su momento se analizará.

Los defensores de la Ciudad de México alcanzaron al fin el triunfo, mediante la aprobación del artículo 46 de la Constitución de 57: "El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar."

No se incluyó entre las partes de la federación al Distrito Federal, sino al Estado del Valle de México, porque se supuso que la permanencia de los Poderes Federales en ese lugar sería del todo provisional, y que al trasladarlos el Congreso Constitucional aparecería automáticamente el Estado del Valle.

Si como dice el art. 46 de la Constitución de 57, el Estado del Valle se formaría del territorio "que en la actualidad comprende el Distrito Federal", quiere decir que en 57 el Distrito conservó el área que le había dado el Decreto de Santa Anna de 54 y que habían respetado el Plan de Acapulco y el Estatuto Orgánico. Así, pues, la superficie en círculo de dos leguas por radio, que le había asignado al Distrito el Decreto de 18 de noviembre de 1824, bajo vigencia de una Constitución federalista, apareció profundamente modificada en la Constitución de 57 y la variación se debió al más centralista de todos nuestros regímenes, como era el que prevalecía en 54, cuando Santa Anna amplió la superficie del Distrito de México.

En 15 y 17 de diciembre de 1898 el Congreso de la Unión fijó nuevos límites al Distrito Federal. Por no coincidir dichos límites con los anteriores, implicaron una variación al art. 45 de la Constitución de 57, en el punto en que ordena que el Estado del Valle, es decir, el Distrito Federal en él situado, se compone de la superficie que tenía en 56; por tal motivo los decretos de 98 deben reputarse inconstitucionales, pues evidentemente el Congreso de la Unión carecía de facultad constitucional para reformar la Constitución.³⁶

Si la estructura federal es uno de los grandes conceptos de organización del estado mexicano, y en el se desarrolla la idea de los Estados integrantes de la federación y siendo el Distrito Federal como parte integrante de la federación.

El art. 43 viene a precisar el contenido del artículo 42, al aumentar las partes integrantes de la federación, que precisamente los Estados y el Distrito Federal.

Por lo que se refiere al artículo 43, incluyó como lo propuso el proyecto al Distrito Federal como parte integrante de la federación; en el art. 44 se desechó la propuesta de Carranza para agrandar el territorio del Distrito Federal a cambio de lo cual se previó la posible erección del Estado del Valle de México, disponiéndose que el Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso Federal.

En el art. 45 se suprimió la última parte del proyecto que preveía el ajuste territorial del Estado de México, por virtud de la propuesta que se hacía para ensanchar el territorio del Distrito Federal a costa de ese Estado.³⁷

36 Tera Fernández Felipe.- Derecho constitucional mexicano, pags. 197, 197 y 199

37 Díaz Alfaro Saltrón.- El Distrito Federal Mexicano, breve historia constitucional, pag. 141

Esta impresión ha dado lugar a la necesidad de que nuestra Carta Magna establezca procedimientos especiales para zanjar, ya sea en forma amistosa, ya haciendo uso del jus imperii, los conflictos que lleguen a suscitarse respecto a los límites; como se verá más adelante.

TELEOLOGIA

Antes de analizar las instituciones políticas mexicanas, debemos aludir al Distrito de Columbia en los E.U.A., por ser su régimen federal que sirvió de modelo a esta institución federativa, aunque su evolución ha sido distinta.

El artículo I, sección VIII, inciso 17, en su primera parte de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica señala entre las facultades del Congreso Federal la de: "Legislar exclusivamente en todas las materias concernientes al Distrito, que por sesión de uno o varios Estados y aceptación del Congreso haya sido elegido para residencia del Gobierno Federal, Distrito cuya área no podrá exceder de diez millas cuadradas."

Este Distrito es el asiento del Gobierno Federal Norteamericano y el Congreso Federal tiene facultades para legislar en todas las materias que atañe a dicho Distrito.

En forma original el Distrito comprendió una gran extensión de 100 millas cuadradas, cedidas por Virginia y Maryland, pero se devolvió a la primera la parte cedida en 1846 quedando una área de 62 millas cuadradas aproximadamente.

Desde 1871 existieron dos municipios que son Washington y Georgetown. Temporalmente en 1874 y luego en forma permanente en 1878 se organizó el Distrito como una corporación municipal.

En la actualidad tres comisionados nombrados por el Presidente uno de los cuales tiene que ser Oficial en el Cuerpo de Ingenieros del Ejército y dos de partidos políticos diversos, actúan en las funciones municipales del Distrito. La educación es administrada por una oficina designada por la Corte Suprema del Distrito.

El Gobierno Federal contribuye al sostenimiento del Distrito. Los ciudadanos gozan de todos los derechos civiles, de acuerdo con la Constitución, pero no pueden votar excepto en los Estados donde tienen su residencia legal. La Constitución no establece expresamente normas que regulen al Distrito.

En su intención original el gobierno del Distrito Federal en México, se inspiró en la organización del Distrito de Columbia de nuestros vecinos; si bien siguió un derrotero diferente en cuanto a su propia estructura jurídica porque como expresamos, grandes diferencias separan a dichas organizaciones federales.³⁸

A la Ciudad de México se ligan los recuerdos relacionados con los acontecimientos históricos nacionales culminantes, desde la época más antigua hasta la moderna, principalmente en los últimos tiempos por constituir la residencia habitual de los Poderes Federales.

Que: "Distrito Federal es un concepto jurídico que define el área donde se asientan los Poderes de la Unión de Estados libres y soberanos, a fin de que dichos Poderes tengan una jurisdicción, libres de las presiones inmediatas de los Estados Federales. Es, pues, una "invención" que hace posible la residencia de un Poder General en relación con otros Poderes, los de los Estados a los que se debe coordinar y sobre los que tendrá ciertas prerrogativas, pero sin interferir en su esfera política y territorial." En tales condiciones, es válida la afirmación de que "supuestamente el Distrito Federal puede y debe ser cualquier lugar, ya que los Estados unidos por acuerdo libre acudirán a los Poderes Federales voluntariamente para tratar sólo aquellos asuntos de interés general para toda la Federación."³⁹

Es bien sabido que en un régimen federal existen dos ámbitos competenciales de imperio, es decir, el que concierne a la Federación y el que pertenece a las entidades federativas.

38 Serrano Rojas Andrés.- Derecho administrativo, pag. 560

39 Moreno Díaz Daniel.- Derecho constitucional mexicano, pag. 320

Ahora bien, es evidente que los organos federales en que dichas tres funciones se depósitan, no pueden instalarse ni operar sin una fase física de sustentación. Esta no podría ser el territorio de ninguna entidad federativa, pues de admitirse esta posibilidad, se aceptaría el cercenamiento de dicho territorio y la convergencia de dos imperios en un solo lugar, lo cual no sería jurídica ni políticamente correcto. Por lo consiguiente, dentro de un Estado Federal debe existir una circunscripción territorial que sirva de asiento a los órganos federales o a los "Poderes Federales", como suelen comúnmente denominarse a las autoridades en que depositan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial de la Federación y esa circunscripción se llama entre nosotros "Distrito Federal".⁴⁰

La Ciudad de México y el Distrito Federal que la comprende estan ligados íntimamente a la existencia de un sistema federal de gobierno, que obligó a crear una ciudad cede de los Poderes de la Unión.⁴¹

Menos opinable es la clara indecisión que se produciría 300 años después -y que continúa- sobre el lugar de residencia definitiva de los poderes nacionales en el México independiente, de lo cual han dependido las formas de gobierno de este territorio y los derechos de sus habitantes. La indecisión viene de antes, desde la Constitución de Apatzingán que dispuso en 1814 que dichos poderes deberán de "residir en un mismo lugar, que determinará el Congreso, previo informe del Supremo Gobierno; y cuando las circunstancias no lo permitan, podrán separarse por el tiempo y la distancia que aprobare el mismo Congreso". Llega hasta la disposición constitucional vigente y su curiosa forma de reversibilidad sobre el asentamiento del Distrito Federal: "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".

Quizás solo Iturbide no dudó: "El Emperador fijará su corte en México, que será la capital del Imperio", dispuso en los Tratados de Córdoba de 1821. Pero desterrado aquél, el Constituyente de 1824, en octubre

40 Barga Ignacio.- Derecho constitucional mexicano, pag. 923

41 Gutierrez Salazar Elias Sergio.- Regreso al futuro: Ayuntamientos para el D.F. nexos # 99 marzo 1966, pag. 38

de ese mismo año, volvió a la cavilación y facultó al Congreso a "elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, y ejercer en su Distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un estado", confiriéndole también la atribución de "variar esta residencia cuando lo juzgue necesario". 42

De ahí que el Distrito Federal sea una entidad federativa más dentro de la federación, aunque con modalidades jurídico-políticas que lo distinguen de los Estados propiamente dichos; en las páginas siguientes veremos detalladamente el desarrollo constitucional del Distrito Federal.

42 Carreño Carlon - Historia de una libertad condicional, nexos #99 marzo 1986, pag. 19

C A P I T U L O

I I

EVOLUCION CONSTITUCIONAL DEL

DISTRITO FEDERAL

Es necesario esclarecer la historia por sus leyes y las leyes por la historia.

Lucio Mendieta y Nuñez.

Si volvemos a recorrer el camino de la historia, no es para alinear hechos, celebrar a los grandes espíritus, ampliar relatos; en una palabra no es por el pasado como tal, sino para ganar distancias a la par que cercanía, nueva cercanía, repeto al presente.

Hans Kung.

CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812

La lucha por la independencia cambio el destino político del país y el de la Ciudad de México. Rotos los vínculos con España los mexicanos asumieron el reto de organizar al naciente Estado bajo un sistema que garantizara las libertades de los hombres y la independencia de las antiguas provincias mexicanas.

En los lineamientos constitucionales de Rayón, se reconocía la organización provincial que había establecido el gobierno español, al darle a las provincias la facultad de nombrar a los cinco miembros que integrarían el Supremo Congreso Nacional Americano, en quien confiaría el ejercicio de la soberanía. A pesar de que se disponía que ésta dimanaba del pueblo, se depositaba en la persona de Fernando VII, lo que encubría la independencia por la que se luchaba. Es cierto que los lineamientos constitucionales de Rayón no tuvieron ningún efecto práctico y que, incluso, él mismo cambió de opinión sobre su contenido; no obstante es un antecedente histórico que intentó apuntar las bases de la Constitución de la nueva nación mexicana.⁴³

La Constitución de Cádiz, menciona:

Art. 3. La soberanía reside esencialmente en la nación y por lo mismo prefiere en ésta, exclusivamente; el derecho de establecer sus leyes fundamentales.

Art. 10. El territorio español comprende. "En la América Septentrional; Nueva España con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, Provincia Interna de Oriente; Provincia Interna de Occidente.

Art. 14. El gobierno de la nación española es una monarquía moderada hereditaria.

⁴³ Díaz Alfaro Salomón.- El Distrito Federal mexicano, breve historia constitucional, pag. 129

Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos, de los Ayuntamientos.

Art. 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos del alcalde, los regidores y el procurador síndico y presididas por el Jefe Político donde lo hubiera y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre estos, si hubiere dos.

Art. 312. Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos, se nombrarán por elección en los pueblos.

Art. 313. Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir a pluralidad dos votos con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Art. 324. El gobierno político de las provincias, residía en el jefe superior nombrado por el Rey en cada una de ellas.

El decreto de Fernando VII del 4 de mayo de 1814; que restauraba el sistema absolutista al desconocer los hechos por las cortes, fue publicado en Nueva España el 17 de septiembre de 1814, por lo que concluyó por lo tanto la precaria y limitada urgencia de aquella Constitución.⁴⁴

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

Cabe mencionar que en junio de 1813, las Cortes expedieron una institución para los Ayuntamientos Constitucionales, Juntas Provinciales y Jefes Políticos Superiores que en su conjunto constituyen grandes limitaciones a los Ejecutivos Provinciales.

⁴⁴ Tera Ramírez Felipe.- Leyes Fundamentales de México, 1808 - 1957, pag. 75 y 95

Las mismas Cortes dispusieron que en México se formaran seis Juntas Provinciales: México y San Luis Potosí (correspondiente a Nueva España) Monterrey, Guadalajara, Durango y Mérida con las siguientes jurisdicciones: México; las provincias de México, Michoacan, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Tlaxcala y Querétaro; la de San Luis Potosí con jurisdicción en la provincia de ese nombre y la de Guanajuato; la de Monterrey (provincias internas de oriente), comprendía las de Nuevo León, Coahuila, Nuevo Santander y Texas; la de Guadalajara estaba integrada por Jalisco, Colima, Nayarit y Zacatecas; las provincias internas de occidente tenían por sede de su diputación a Durango y además de esa provincia pertenecían Chihuahua, Sinaloa, Sonora, Nuevo México y las Californias. Por último Yucatán, Campeche y Tabasco formaban la diputación que tenía por sede Mérida.

La división en provincias tomó como base la que ya estaba vigente desde 1776 en intendencias, que fue una de las principales inovaciones que hicieron los Borbones en la Administración Novohispánica.

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

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

Fue en este texto constitucional en donde por primera vez en nuestro país se dispuso que los tres poderes nacionales, aún cuando se trataba de un sistema unitario, debería "residir en un mismo lugar", el cual sería determinado por el Congreso, "previó informe del Supremo Gobierno y cuando las circunstancias no lo permitan, podrán separarse por el tiempo

y la distancia que aprobare el mismo Congreso". Nada se decía en esta Constitución sobre las características que debería tener el lugar de residencia de los Supremos Poderes ni si su régimen debería ser distinto al de las provincias.

La Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica, aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instituía, las circunstancias impidieron su actuación normal. Poco más de un año después de promulgada la Constitución en noviembre 15, Morelos fue capturado por salvar al Congreso; al mes siguiente el jefe insurgente Mier y Terán disolvió en Tehuacán a los restos de los tres poderes.⁴⁵

En el mes de mayo de 1820, como consecuencia del levantamiento de riego, Fernando VII se vió obligado a reestablecer la Constitución de Cádiz.

En México se adelantaron a prestarle adhesión Campeche y después Veracruz, dado que el Virrey Apodaca hubo de jurarla el 31 de mayo de 1820.

De acuerdo con la Constitución se reinstalaron los Ayuntamientos, así como las seis diputaciones provinciales que en 1812 se habían autorizado para el territorio de la Nueva España.

En los Tratados de Córdoba de 24 de agosto de 1821, dispuso:

Sede de los Poderes. El Emperador fijará su corte en México, que será la Capital del Imperio, en relación a su forma de gobierno, que está América se reconocerá por nación soberana e independiente y se llamará en lo sucesivo Imperio Mexicano; el gobierno del Imperio será monárquico, constitucional moderado; se nombrará una junta compuesta por los diversos hombres del Imperio "designados por la opinión general; denominada Junta Provisional Gubernativa quien nombrará (art. 11) una regencia compuesta

⁴⁵ Biaz Alfaro Salomón.- El Distrito Federal Mexicano, breve historia constitucional, pag. 200

por tres personas, quien resida el Poder Ejecutivo, quien gobierno hasta que el monarca empuñe el centro.⁴⁶

Así entramos a los primeros pasos de las ideas constitucionales de una nación, que con el transcurso del tiempo se enriquezera como nos daremos cuenta en las páginas siguientes.

EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCION DE 1824

En México el Distrito Federal como entidad federativa surgió a la vida político-administrativa hasta el 20 de noviembre de 1824. Es conveniente precisar que la existencia de la Ciudad de México, desde el punto de vista sociológico, es anterior al régimen político-administrativo del Distrito Federal, fue fundada el 18 de junio de 1325 y dependió de la administración virreinal desde la conquista, 1523, hasta la consumación de la Independencia el 27 de septiembre de 1821.⁴⁷

El Congreso Constituyente, por decreto de 24 de febrero de 1822 confirmó con carácter interino, como lo había hecho el Plan de Iguala, a todas las autoridades civiles y militares obligándolas a jurar sujeción a las bases constitucionales.

En todas estas disposiciones que conformaban si bien transitoriamente a la nueva nación, no se llegó a modificar la estructura del municipio.⁴⁸

En el reglamento provisional político del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1822, establecía que la nación mexicana es libre, dependiente y soberana, y su gobierno es monárquico-constitucional, representativo y hereditario con el nombre de Imperio Mexicano; así mismo se proclama la división de poderes el Ejecutivo (Emperador), Legislativo (Junta Nacional Constituyente) y Judicial (Supremo Tribunal de Justicia); se mantiene el concepto de provincias en donde habrá un jefe superior político nombrado por el Emperador. Se mantiene la figura del Ayuntamiento y sus integrantes Alcalde, Regidores y Síndicos con efectos a pluralidad de su vecindario.⁴⁹

Se desprende que la sede de los Poderes es la capital del Imperio, e igualmente el Supremo Tribunal de Justicia residirá en la misma capital.

47 Acosta Romero Miguel.- Teoría general del derecho administrativo, pag. 144

48 Ochoa Campos Moises.- La reforma municipal, pag. 229

49 Díaz Alfaro Salomón.- el Distrito Federal Mexicano, breve historia constitucional, pag. 200

Declara la independencia y establecido el gobierno imperial de Iturbide, quien hizo desaparecer las diputaciones provinciales previstas en la Constitución de Cádiz y en los documentos constitucionales emitidos durante la guerra de independencia, las provincias manifestaron su desacuerdo con el gobierno central y exigieron su autonomía. Este movimiento fue encabezado por la provincia de Guadalajara, llamada la Nueva Galicia, la cual se erigió en Estado libre de Jalisco el 16 de junio de 1823. A Guadalajara le siguieron Oaxaca, Yucatán y Zacatecas cuyas diputaciones provinciales asumieron el gobierno local con independencia del gobierno central de México.

En el intento de contener la desmembración, disipando la desconfianza de las provincias acerca de sus intenciones, el Congreso de México emitió el 12 de junio lo que se conoce por el "Voto del Congreso", en virtud del cual se declaraba por el sistema federal.

Este intento de las provincias mexicanas y su erección en "Estados" influyó para que en la Constitución de 1824 se adoptará el sistema federal.⁵⁰

Recordando que el régimen federal se adoptó por primera vez en la historia de México en el Plan de la Constitución Política del 16 de mayo de 1823, establecía que la nación mexicana es la sociedad de todas las provincias de Anáhuac o Nueva España que formaba un todo político. La soberanía de la nación única, inaliniante e imprescriptible puede ejercer sus derechos en diversos modos, de esta divisidad resultan las diferentes formas de gobierno. El de la nación mexicana es una república representativa y federal. Había elección por medio de electores para el legislativo senado, congresos provinciales y de los ayuntamientos. Existía un congreso provincial y un prefecto en cada una de las provincias. Dentro de las facultades del

50 Díaz Alfaro Salomón.- El Distrito Federal Mexicano, breve historia constitucional, pag. 201

Cuerpo Legislativo o Congreso Nacional, hacen la división de provincias y partidos teniendo por base la razón puesta del territorio y población; así mismo el Cuerpo Ejecutivo se compone de tres individuos. Debe residir en el lugar que señale el Legislativo.⁵¹

En el Acta Constitutiva de la Federación, aprobada el 31 de enero de 1824:

Art. 1. La nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes de la Nueva España, en que se decía capitania general de Yucatán y en el de las comandancias generales de provincias internas de Oriente y Occidente.

Art. 5. La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Art. 6. Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta Acta y en la Constitución General.

Art. 7. Los Estados de la Federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato, el interno de Occidente compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa, el interno de Oriente compuesto de las provincias de Coahuila, Nuevo León y Texas, el interno del Norte compuesto de las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México, el de México.

Art. 3. La soberanía reside radical y esencialmente en la nación y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamenta-

⁵¹ Caballero Goria - Pabesa O. Emilio.- Mexicano esta es tu Constitución, pag. 113

les que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas y variándolas según crea conveniente más.

Art. 13. Pertenece exclusivamente al Congreso General dar leyes y decretos:

V. Para conservar la unión federal de los Estados arreglar definitivamente sus límites y terminar sus diferencias.

VII. Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal, incorporándolos en la nación.⁵²

Esta Acta fue aprobada por el mismo Congreso Constituyente que después iba a elaborar la Ley Fundamental que regiría los destinos del nuevo estado, documento que en la Asamblea aprobó el 4 de octubre del propio año 1824 estableciendo lo siguiente:

Art. 4. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Art. 171. Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la federación y de los estados.

Art. 5. Las partes de esta federación son los estados y territorios siguientes: el Estado de Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Texas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, etc.

Art. 50. Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

V. Arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando sus diferencias cuando no hayan convenido entre sí sobre la demarcación de sus respectivos distritos.

52 Tera Ramírez Felipe.- *Leyes fundamentales de México 1808 - 1957*, pag. 154 y 159

VII. Unir dos o más estados petición de sus legislaturas para que formen uno solo o erigir otro de nuevo dentro de los límites de los que ya existen, con aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes de ambas cámaras y ratificación de igual número de las legislaturas de los demás estados de la federación.⁵³

Tras los diez meses de pintoresco imperio criollo, el Acta Constitutiva de la Federación, de 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de 4 de octubre del propio año, había de fijar con las bases de la federativa organización política y administrativa del país la libertad de los Estados, para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior con la salvedad de que no se opusiesen a esta Constitución ni al Acta Constitutiva. En consecuencia no se contó con una disposición constitucional en materia municipal y las entidades que integraban la República continuaron copiando en este aspecto a la Constitución Gaditana, bajo el título casi general de "Regimen Interior de los Pueblos".⁵⁴

Una vez establecido el federalismo con el absurdo jurídico de declarar "libres y soberanos" a los estados creados simultáneamente a la federación, exactamente al contrario que en los Estado Unidos, podemos afirmar que no carecían de razones los firmantes de aquél dictamen.

La proposición era lógica, cuadraba del espíritu federalista. Pero el congreso determinó discutir ampliamente la cuestión, considerando todas aquellas situaciones de hecho aplicadas en la política y la economía del país; pues por muy inovadores que eran los propósitos, la decisión acertada no era tan simple como para poder ignorar la realidad nacional. Y así, para sopesar los pros y los contras del dictamen, fueron llamados al Congreso los secretarios de justicia, guerra y hacienda.

53 Op. cit.- pag. 168

54 Ochoa Campos Moises.- La reforma municipal, pag. 229

Es ocasión oportuna para seguir las vicisitudes y los debates que determinaron que la Ciudad de México se convirtiera en la capital del nuevo país, como antes lo había sido en el virreinato; y que por tanto creara en su torno el Distrito Federal.⁵⁵

El artículo 50, fracción XXVIII de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824, resolvió:

"Las facultades exclusivas del Congreso General, son las siguientes.....
XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado. Fracción XXIV. "Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario."⁵⁶

Con esta disposición se creaba formalmente el Distrito Federal.

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

En defensa de Querétaro, se hacía valer su ubicación geográfica; su población suficiente, su clima benigno y su infraestructura para recibir las oficinas de los Poderes Federales. La corriente que defendía a la Ciudad de México, tuvo en Fray Servando Teresa de Mier a uno de sus más entusiastas expositores, quien resaltó su gran belleza y el hecho de que en la ciudad era el centro político, económico y cultural más importante de la nación, así como la ubicación militar privilegiada que tenía, pues facilitaba su defensa en caso de ser atacada. También defendieron la Ciudad de México

55 Moreno Díaz Daniel.- Derecho constitucional mexicano, pag. 323

56 Serra Rojas Andrés.- Derecho administrativo, pag. 561

Lucas Alamán, Pablo de la Llave y Francisco de Arriaga; a la sazón ministros de relaciones exteriores, de justicia y de hacienda, respectivamente quienes hicieron notar los altos costos que significaría el traslado de los Poderes Federales a Querétaro y la imposibilidad de sufragarlos. De no ser la Ciudad de México la sede de los Poderes, alegaban sus defensores, quedaría expuesta a una gran inseguridad ante cualquier revuelta o ataque militar, adicionalmente, Querétaro no contaba, contrariamente a lo que sostenía el dictamen, con las instalaciones suficientes para albergar a las oficinas y al personal que laborara en los tres Poderes de la Unión.

Valentín Gómez Farías se pronunció en favor de Querétaro y planteó, además, los conflictos que podría suscitar la coexistencia de dos Poderes, el Federal y el Local; por lo que decía de ubicarse el Distrito en Querétaro, este Estado debería renunciar a la soberanía que ya había conquistado. La diputación del Estado de México, también se opusó a la Ciudad de México, en virtud de que ésta se encontraba en su territorio y de resolverse que en ella se estableciera el Distrito Federal, significaría dotarlo de cierto territorio que sería tomado de dicha entidad.⁵⁷

Lo interesante de la disertación del padre Mier, es el enjuiciamiento de la estructura del Distrito Federal, la necesidad de su existencia y en caso de que lo fuera, la Ciudad de México se considere de Capital Federal. "Pero la Comisión en su exposición, dice, duda sobre la cuestión primera, la necesidad de su existencia se desentiende enteramente de la segunda, inconvenientes para que la ciudad federal fuera México con su valle; y prueba la conveniencia de la tercera con razones que cuadran infinitamente mejor a México que a Querétaro, olvidándose además, de los inconvenientes gravísimos y dificultades insuperables que arrastraría la traslación de los Supremos Poderes fuera de la antigua metrópoli de Anáhuac."⁵⁸

57 Díaz Alfaro Salomón.- El Distrito Federal Mexicano, breve historia constitucional, pag. 201

58 Serra Rojas Andrés.- Derecho administrativo, pag. 562

Se ha sostenido un encendido y bien razonado discurso del doctor Mier, "fue suficiente para poner las cosas en su lugar y discutir las pretensiones de quienes escudados fundamentalmente en la corrupción, a quien había llegado ya la Ciudad de México, no vacilaba en proponer a la de Querétaro como asiento de los Poderes Federales".⁵⁹

La intervención de Fray Servando Teresa de Mier, en decisiva. El ilustre estadista en vigorosa argumentación defiende a la Ciudad de México como asiento oficial de los Poderes Federales y en contra de lo propuesto por la Comisión para hacer de Querétaro la residencia federal.⁶⁰

Con los elementos que proporcionó el debate del dictamen inicial, se presentó el 29 de octubre de 1824, un segundo dictamen en el que se proponía a la Ciudad de México como sede de los Poderes Federales. En esta ocasión, además de retirarse los argumentos expuestos, se mencionó por parte de quienes se opusieron a la nueva propuesta, la inconveniencia de quitarle a la Ciudad de México, ya como sede del Distrito Federal, la posibilidad de gobernarse a sí misma, pues sobre ella ejercería su potestad dichos poderes, lo que implicaría el menoscabo de los derechos políticos de sus habitantes. Por ello parecía necesario que el dictamen señalara en qué situación quedarían esos derechos, y nada decía al respecto. Esto resulta explicable toda vez que lo más urgente en esos momentos era definir la sede del Distrito Federal, posponiéndose lo concerniente a su organización política y administrativa. Finalmente, por una mayoría de 49 votos en favor y 32 en contra, se aprobó que la Ciudad de México fuese la sede de los Poderes Federales.⁶¹

El caso definitivo para la creación del Distrito Federal, lo dió el Congreso por decreto del 18 de noviembre de 1824, que fue promulgado por el Presidente Guadalupe Victoria, con fecha 20 de noviembre del mismo año.⁶²

59 Moreno Díaz Daniel.- Derecho constitucional mexicano, pag. 202

60 Serra Rojas Andrés.- Derecho administrativo, pag. 562

61 Díaz Alfaro Salomón.- El Distrito Federal Mexicano, breve historia constitucional, pag. 202

62 Moreno Díaz Daniel.- Derecho constitucional mexicano, pag. 223

Decreto que señala a la Ciudad de México, con el distrito que se expresa para la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

En consecuencia, con fecha 18 de noviembre de 1824 el Congreso expidió el siguiente Decreto:

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

Art. 2. Su Distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta Ciudad y su radio de dos leguas.

Art. 3. El Gobierno General y el Gobernador del Estado de México, nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del Distrito conforme al artículo antecedente.

Art. 4. El gobierno político y económico del expresado Distrito, queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta ley.

Art. 5. Inter se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley de 23 de junio de 1813 (Introducción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias antes citada)* en todo lo que se halle derogada.

Art. 6. El lugar del Jefe Político, a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el Gobierno General un Gobernador, en calidad de interino para el Distrito Federal.

Art. 7. En las elecciones de los Ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su Gobierno Municipal seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente.

Art. 8. El Congreso del Estado de México y su Gobernador pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesaria para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación.

Art. 9. Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.

Art. 10. Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por una ley.- Lo tendrá entendido, etc., 18 de noviembre de 1824, Valentín Gómez Farias.- José María Izazaga.- J. Rafael Alarid.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.- Palacio de Gobierno Federal en México a 20 de noviembre de 1824.- Guadalupe Victoria.- A. D. Juan Guzmán.⁶³

De este ordenamiento arranca la existencia de nuestro Distrito Federal, no por cesión como los Estados Unidos, sino por elección del Congreso.

Por este decreto 18 de noviembre, la Ciudad de México, fue declarada Distrito Federal y por lo tanto, su gobierno político y económico quedó bajo justicia del gobierno federal. Sus autoridades administrativas y legislativas eran las mismas que las federales, aunque desempeñaban actos diferentes como órgano de federación y como órgano local.

En cuanto al Poder Ejecutivo, existía un gobernador nombrado por el gobierno federal. Existían 7 municipios: Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Popotla, Azcapotzalco, Ixtapalapa e Ixtacalco. En dichos municipios los Ayuntamientos se conformaban por la vía de elección popular.⁶⁴

Para la Ciudad de México, su situación seguía siendo la misma, como asiento de los Poderes Supremos y con su propia organización municipal

63 Ochoa Campos Moises.- La reforma municipal, pag. 232

64 Participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, pag. 53

de elección popular, pero privando a los Ayuntamientos de sus rentas.⁶⁵

Es importante destacar que a pesar de que el Distrito Federal no creó formalmente en el artículo 50, fracc. XXVIII de la Constitución de 1824, en su artículo 5º no se hizo mención al Distrito Federal como parte integrante de la Federación.⁶⁶

Con lo anterior quedaba terminado un capítulo muy importante de la historia de tal entidad federativa. El artículo 7º releva, entre otras cosas, que la vida municipal y el proceso electoral iban a formar parte, razonablemente, de la nueva situación política. Surgido el país en las luchas en contra del despotismo prolongado de la vida colonial, continuando por el breve Imperio de Iturbide, era lógico que se pensara en que la entidad iba a albergar la capital del nuevo país, tuviese en sus autoridades también la forma democrática como el resto del país.⁶⁷

El legislativo y el ejecutivo del estado de México, protestaron por la pérdida de su capital y principal ciudad. La legislatura de Veracruz apoyó a la de México, sin embargo, los esfuerzos fueron inútiles y el 16 de enero de 1827, el poder legislativo del estado de México declaró a Texcoco capital de la entidad federativa con el que se solucionó definitivamente el problema, quedando la Ciudad de México como Distrito Federal, capital del Estado Federal Mexicano. Conveniente es aclarar que el Congreso General gratificó la obra del constituyente en este aspecto a través de los decretos del 11 de abril y 12 de mayo de 1826.⁶⁸

En 1824 a la vez que se creó Querétaro, los constituyentes decretaron la separación de la Ciudad de México del Estado de México, y crearon el Distrito Federal donde residían los Poderes de la Unión. La nueva entidad resultó políticamente muy importantes pero pequeña, pues

65 Ochoa Campos Moises.- La reforma municipal, pag. 232

66 Díaz Alfaro Salomón.- El Distrito Federal Mexicano, breve historia constitucional, pag. 203

67 Moreno Díaz Daniel.- Derecho constitucional mexicano, pag. 324

68 Carpizo Magregor Jorge.- Estudios constitucionales, pag. 137

se trataba de un círculo perfecto de 142 km², cuyo centro era la Plaza de Armas de la Ciudad y que de acuerdo con los cálculos de Humboldt, contaba entonces con aproximadamente 137 000 almas.⁶⁹

En síntesis. El 18 de noviembre de 1824, el Congreso Constituyente dictó el decreto por el cual creó el Distrito Federal, de acuerdo entre otras cosas, a las siguientes bases de organización: estaría comprendido en un círculo cuyo centro sería la Plaza Mayor de la Ciudad de México y con un radio de dos leguas; el gobierno político y económico del gobierno federal, previéndose que en las elecciones de Ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal seguirían observándose las leyes vigentes, en lo que resultaran aplicables.⁷⁰

En los primeros años de vigencia de la Constitución de 1824, la sede de los Poderes Federales comenzó a funcionar como el resto de las entidades de la República. El Ayuntamiento de la ciudad no tenía rentas propias, pero se gozaba de elecciones populares. Los tribunales tenían como instancia superior a la Suprema Corte de Justicia. También se elegían diputados al Congreso de la Unión.⁷¹

La coexistencia del gobierno federal y municipal que establecía este decreto del 18 de noviembre de 1824, planteaba, para el futuro uno de los aspectos más controvertidos en la organización política del Distrito Federal. Esta dualidad dió lugar -como veremos después- a múltiples conflictos que propiciaron en 1928, la desaparición de los Ayuntamientos es esa entidad.⁷²

El decreto número 469 del 11 de abril de 1826 ordena: 1) El gobierno económico-político del Distrito Federal, será uniforme con el de los territorios federales en la federación. 2) Las rentas del Distrito Federal pertenecerán desde la publicación de esta ley a las generales de la federación más su entrega se verificará esta el día primero del mes

69 Meyer Adolfo.- Atlas de la Ciudad de México, pag. 373

70 Díaz Alfaro Salomón.- El Distrito Federal Mexicano, breve historia constitucional, pag. 202

71 Moreno Díaz Daniel.- Derecho constitucional mexicano, pag. 325

72 Díaz Alfaro Salomón.- El Distrito Federal Mexicano, breve historia constitucional, pag. 202

que sugiere a dicha publicación. 4) Desde la legislatura próxima inmediata, el Distrito Federal tendrá representantes en la Cámara de Diputados, con arreglo a los artículos 10, 11, 12 y 13 de la Constitución.⁷³

Como es sabido, el sistema federal y con él el Distrito Federal, fue suprimido por las leyes constitucionales centralistas; como lo veremos en el siguiente capítulo.

EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCION DE 1836

Las dos Cámaras que formaban el Congreso Federal, según el sistema bicamarista de la Constitución de 24, entonces en vigor, abrieron sus sesiones el 4 de enero de 1836. Una Comisión de diputados que integraba, entre otros, D. Carlos María Bustamante tuvo a su cuidado el examen de los poderes conferidos por los electores a los representantes. En su mayor parte, estos últimos aparecían autorizados para reformar la Constitución de 24, con la sola taxativa de no tocar su artículo 171, el cual establecía entre otras prohibiciones la de modificar la forma de gobierno.⁷⁴

La importancia de tal taxativa, aceptada ya por el Congreso significaba que se mantendría inalterable la forma federativa, a pesar del triunfo de los conservadores. Para presionar al Congreso se llevaron a cabo varios pronunciamientos de tendencias centralistas, alguno de ellos auspiciado por Santa Anna al decir de Arragoiz.

Cuando el 16 de julio las dos Cámaras iniciaron su segundo periodo de sesiones, el Presidente Barragán, que sustituía a Santa Anna en su licencia, pidió que tuvieran en cuenta las solicitudes de los pueblos para la adopción del sistema unitario.

El Congreso confió el Proyecto de Reformas a una comisión de su seno, compuesta por Miguel Valentín, José Ignacio Anzorena, José María Cueva, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez y Tagle; al último

74 Tera Ramírez Felipe.- Leyes Fundamentales de México 1808 - 1957, pag. 200

de los cuales se atribuyó la intervención principal; según parece tuvieron en cuenta las opiniones de Alamán, que aunque diputado no había tomado posesión de su encargo.

La comisión presentó pocos días después un proyecto de bases constitucionales, discutido y al fin aprobado el 2 de octubre; el proyecto se convirtió en la ley constitutiva el 23 del mismo mes, que con el nombre de Bases para la nueva Constitución, dió fin al sistema federal.⁷⁵

Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835:

3ª. El sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo popular.

8ª. El territorio nacional se dividirá en departamentos, sobre las bases de población, localidad y además circunstancias conducentes; su número extensión y subdivisiones, detallarán una Ley Constitucional.

9ª. Para el gobierno de los departamentos, habrá gobernadores y juntas departamentales; estas serán elegidas popularmente, del modo y en el número que establecerá la ley, y aquellos serán nombrados periódicamente por el Supremo Poder Ejecutivo, a propuesta de dichas juntas.

10ª. El Poder Ejecutivo de los departamentos residirá en el gobernador con sujeción al ejecutivo supremo de la nación. Las juntas departamentales serán el consejo del gobernador, estarán encargadas de determinar o promover cuanto conduzca al bien y prosperidad de los departamentos, y tendrán las facultades económico, municipales, electorales y legislativas que explicará la ley particular de su organización, siendo en cuanto al ejercicio de la última clase sujetas y responsables al Congreso General de la Nación.⁷⁶

Leyes Constitucionales, también llamadas siete leyes centralistas de fecha 29 de diciembre de 1836, publicada el día 30 de diciembre de 1836.

75 Op. cit.- pag. 201

76 Op. cit. pag. 203 y 204

En la segunda de las Leyes Constitucionales.

Art. 1. Habrá un supremo poder conservador que se depositará en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez, el que designe la suerte, sin entrar en el sorteo el que, o los que hayan sido nombrados para remplazar. De la quinta vez en adelante saldrá el más antiguo.

Art. 19. Este supremo poder residirá ordinariamente en la capital; pero en el caso de que la seguridad pública o la suya exiga su traslación a otro punto cualquiera de la República, tendrá que acordarla o verificarla por tiempo limitado.⁷⁷

En la Tercera de las Leyes Constitucionales.

Art. 44. fracc.XVI. Aumentar o disminuir por agregación o división de los departamentos que forman la República.⁷⁸

En la cuarta de las Leyes Constitucionales.

Art. 1. El ejercicio del poder ejecutivo se depósita en un supremo magistrado, que se denominará Presidente de la República; durará ocho años, y se elegirá de la manera siguiente:

Art. 17. Son atribuciones del Presidente de la República:

XI. Nombrar a los gobernadores de los departamentos o propuesta en terna de la junta departamental y con acuerdo del consejo.⁷⁹

En la sexta de las Leyes Constitucionales.

Art. 1. La República se dividirá en departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los departamentos se dividirán en distritos y estos en partidos.

77 Op. cit.- pag. 212

78 Op. cit.- pag. 219

79 Op. cit.- pag. 222

Art. 2. El primer congreso constitucional, en los meses de abril, mayo y junio del segundo año de sus sesiones, hará la división del territorio en departamentos por una ley, que será constitucional.

Art. 4. El gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general.

Art. 9. En cada departamento habrá una junta que se llamará departamental, compuesta de siete individuos.

Art. 18. Toca a los prefectos:

1) Cuidar en su distrito del orden y tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador.

Art. 14. En cada cabecera de partido habrá un subprefecto nombrado por el prefecto y aprobado por el gobernador; durante dos años y pueda ser reelecto.

Art. 22. Habrá Ayuntamientos en las capitales de departamentos en lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz.

Art. 23. Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador sin que puedan exceder; los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos.⁸⁰

Veintinueve de diciembre de mil ochocientos treinta y seis.

Sr. Presidente interino de la República Mexicana, se ha servido dirigirme el decreto que sigue; publicado el 30 de diciembre de 1836:

El Presidente Interino de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed: Que el Congreso General ha decretado lo siguiente:

1º El territorio mexicano se divide en todos los departamentos cuantos eran Estados, con las variaciones siguientes:

2º El que era Estado de Coahuila y Texas se divide en dos departamentos, cada uno con su respectivo territorio, Nuevo México será departamento. Las Californias Alta y Baja, serán un departamento. Aguascalientes será departamento, con el territorio que hoy tiene. El territorio de Colima se agrega al departamento de Michoacán. El territorio de Tlaxcala se agrega al departamento de México. La capital del departamento de México es la Ciudad de éste nombre.

6º Las juntas departamentales dividirán provisionalmente sus respectivos departamentos en Distritos, estos en partidos y se nombrarán: prefectos subprefectos, ayuntamientos y jueces de paz, según previene la Ley Constitucional.⁸¹

Como se vió en el sistema federal y con el Distrito Federal, fue suprimido por las Leyes Constitucionales Centralistas de 1836 donde se prevaleció la forma de gobierno presidencialista.⁸²

Así mismo, el territorio sede de los Poderes Nacionales siguió siendo dicha Ciudad de México, pero el Distrito Federal desapareció y su territorio paso a formar parte del departamento de México.⁸³

La Ciudad de México quedó a cargo de un gobernador y de ayuntamientos, regidos por prefectos, así permaneció durante la vigencia de las bases orgánicas de la República de 1942 - 43.

81 Op. cit.- pag. 247

82 Serra Rojas Acrés.- Derecho administrativo, pag. 562

83 Buzga Ignacio.- Derecho constitucional mexicano, pag. 925

Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos.
marzo 20 de 1837.

Este reglamento se ocupó de la organización del sistema municipal.

Entre otras cosas, establecía que en cada cabecera de Distrito había un prefecto y este podía presidir sin voto el Ayuntamiento de la cabecera y de cualquiera otra población de su Distrito.

Así mismo, las atribuciones de los Ayuntamientos comprendían los mismos ramos de policía, salubridad, comodidad, ornato, orden y seguridad. Intervenían en cuestiones de limpia, cementerios, pavimentos, cárceles, hospitales, mercados, agua, alumbramiento, paseos, parques y en general en todo lo conducente al mayor bienestar de vecindario incluyendo lo relativo a espectáculos e instrucción pública, expedición de reglamentos de policía y buen gobierno y administración de su patrimonio.

Este reglamento disponía que en cada departamento, hubiese un gobernador nombrado por el Presidente de la República. Entre otras atribuciones figuraba la de nombrar a los prefectos y confirmar los nombramientos de los subprefectos y de los jueces de paz.

En cada cabecera de Distrito había un prefecto nombrado por el gobernador y confirmado por el Presidente de la República. En cada cabecera de partido, a excepción de la del Distrito, había un subprefecto que tenía dentro de su jurisdicción facultades análogas a la del prefecto, cuyo auxiliar era al quien estaba subordinado.⁸⁴

Iniciándose así una etapa de zozobra para el federalismo mexicano, que habría de ser restablecido con el Acta de Reforma de 1847 y consolidado con la Constitución de 1857; como daremos cuenta.⁸⁵

84 Ochoa Campos Moises.- La reforma municipal, pag. 238

85 Díaz Alfaro Salomón.- El Distrito Federal Mexicano, breve historia constitucional, pag. 203

EL DISTRITO FEDERAL Y EL ACTA DE REFORMAS DE 1847

Diez días después de consumado el alzamiento del General Salas, desembarcó en Veracruz el 16 de agosto de 1846 el General Santa Anna, quien de su destierro en Cuba venía al llamado del bando victorioso. Lo acompañaba D. Manuel Crescencio Rejón, liberal que ya para entonces sostenía que la guerra con los Estados Unidos no podría ganarse puramente con las armas, sino que se necesitaba oponer instituciones parecidas a las de ese pueblo; lo cual esperaba en la Ciudad de México D. Valentín Gómez Farías, el más antiguo Jefe del bando reformista.

Para estar de acuerdo con el grupo que lo restituía al poder, Santa Anna tuvo que manifestarse en esta vez liberal, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía.

El General Salas, se apresuró a acatar la voluntad de Santa Anna externada en su manifiesto de restablecer la Constitución Federal de 24, mientras se formulaba una nueva y al efecto expidió el decreto de 22 de agosto de 1846.⁸⁶

Con este decreto se restauró en carácter transitorio la vigencia de la Constitución de 1824, por lo que en el tema de la elección de las autoridades del Distrito Federal, recordamos que esta Constitución del 24 se desatendió de ello y que fue el decreto de 18 de noviembre del 24, que en su art. 7 mencionaba que la elección de los Ayuntamientos siguió siendo de elección popular; así mismo estableció que se nombraría por parte del Gobierno General, un gobernador en calidad de interino.⁸⁷

al resurgir el federalismo con este decreto, reaparece el Distrito Federal y los Ayuntamientos. La influencia de Rejón y de otros connotados

86 Tena Fernández Felipe.- Leyes fundamentales de México 1808 - 1957, pag. 420

87 Ochoa Campos Moisés.- Reforma municipal, pag. 406

demócratas determinó que los ciudadanos de esta entidad tuvieran voto en la elección de Presidente. Además, elegiría; al igual que los Estados, dos senadores.⁸⁸

En sus funciones de Constituyente, el Congreso designó para integrar la comisión de Constitución a Espinoza de los Monteros, Rejón Otero, Cardoso y Zubieta, según el orden en que los favoreció la votación.

En el seno de la comisión y del Congreso, las opiniones se escindieron. El 15 de febrero de 47, treinta y ocho diputados a quienes encabezaba Muñoz Ledo, propusieron que la Constitución de 24 rigiera lisa y llanamente, mientras no se reformara con arreglo a los artículos que en ella misma instituí el procedimiento de revisión, lo cual implicaba que el Constituyente ante el que formulaban la solicitud, no llevara a cabo ninguna reforma.⁸⁹

Así que la comisión concluye presentando el examen y resolución del Congreso las siguientes proposiciones:

1) Se declara que el pacto de federación celebrado por los Estados Unidos Mexicanos en 1824, es la única Constitución legítima del país, cuya observancia y cumplimiento obliga estrictamente a los actuales Supremos Poderes de la Unión, a los Estados y a cada uno de los habitantes de la República mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso. México, abril 5 de 1847.⁹⁰

La restauración de la Constitución de 1824, por Decretos de 22 de agosto de 1846 y 1º de febrero de 1847 y Acta de Reformas de 18 de mayo de este último año; y trajo como consecuencia lógica y natural que el lugar de residencia de los poderes nacionales ya en calidad de federales, se volviese a designar como "Distrito Federal."⁹¹

88 Moreno Díaz Daniel.- Derecho constitucional, pag. 325

89 Op. cit.- pag. 325

90 Tena Ramírez Felipe.- Leyes fundamentales de México, 1808 - 1957, pag. 442

91 Burgoa Ignacio.- Derecho constitucional mexicano, pag. 925

El artículo sexto del Acta Constitutiva y de reformas de 1847, declaró: mientras la Ciudad de México, sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos senadores". Es decir, se volvió a crear el Distrito Federal, lo que fue muy lógico por el regreso al sistema federal de gobierno, y se designó a la Ciudad de México con tal naturaleza, aunque con carácter transitorio, como lo indicaba la palabra mientras. Parece ser que existió la idea de que los poderes federales se trasladaran a otra ciudad y el Distrito Federal se convertiría en entidad federativa; situación que no aconteció.

Es importante señalar que por mandato del Acta, el Distrito Federal tuvo participación en la elección del Presidente de la República, situación diferente en 1824, y además adquirió representación en el senado. Nos parece que estas novedades respecto a 1824 fueron aceptadas por ser esa porción territorial la más importante del país.⁹²

El Acta de Reformas de 1847, se restableció la vigencia del federalismo, que sería nulificado más tarde por la última dictadura santanista.⁹³

En 1848, fueron suprimidos los alcaldes municipales, subsistiendo únicamente los alcaldes de cuartel.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México quedó reducido a sus 16 regidores y dos síndicos abogados.

92 Carpizo Magregor Jorge.- Estudios constitucionales, pag. 137

93 Caballero Gloria - Rabasa O. Emilio.- Mexicano esta es tu constitución, pag. 114

EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCION DE 1853

Fue llamado Santa Anna de su destierro en turbaco y se le in-
vistió del poder necesario para que durante un año gobernara sin Constitución,
mientras se reunía un Congreso extraordinario que la expidiera. En las
elecciones del 17 de marzo, dieciocho votos de Estados y territorios confirie-
ron la presidencia interina al Gral. Santa Anna, contra cinco votos distribui-
dos entre otros candidatos.

Alamán que encabezaba el ministerio, trató de organizar la
dictadura y para ello elaboró las bases para la administración de la República
hasta la promulgación de la Constitución, promulgada el 23 de abril de
53.

Según D. José María Hidalgo, en 1853 Santa Anna, facultado
por la nación para darle forma de gobierno que creyese más conveniente,
resolvió pedir a Europa el establecimiento de la monarquía en México.

Ya que nocon la monarquía, si con la abolición del sistema federal
pudo Santa Anna satisfacer al partido conservador. Para no llamar la atención
y esquivar reacciones violentas, se encomendo a una serie de decretos la
extinción paulatina de aquel sistema, que por las formas externas que adoptaba
la dictadura era reemplazado por el centralismo.⁹⁴

Bases para la administración de la República, hasta la promulga-
ción de la Constitución de fecha 22 de abril de 1853, por Antonio López
de Santa Anna.

94 Tena Panírez Felipe.- Leyes Fundamentales de México 1808 - 1957, pag. 480

Sección tercera.

Art. 3. Los Distritos, ciudades y pueblos que se han separado de los Estados y departamentos a que pertenecen, y los que se hayan constituidos bajo una nueva forma política, volverán a su antiguo ser y demarcaciones, hasta el gobierno, tomando en consideración las razones que para su segregación, provea lo que convenga al bienestar de la República, se exceptúa de la anterior disposición al partido de Aguascalientes.⁹⁵

El maestro Serra Rojas nos comenta al interpretar este artículo, que los estados se llaman departamentos y el Distrito Federal se convirtió en el Distrito de México, respetando la división territorial de 1846.

El 2 de mayo de 1853 con fundamento en las bases para la administración de la República, se dictó la ordenanza provisional del Ayuntamiento de México, que dispuso que el cuerpo municipal se compondría de un Presidente, doce Regidores y un sídico. En la Ciudad de México se estableció un Ayuntamiento designado directamente por Santa Anna.

Santa Anna investido de facultades omnimodas, por la ordenanza provisional del Ayuntamiento de la Ciudad de México, declaró que la función de los Ayuntamientos era la de "practicar los actos de administración que se encomienden por la ley". En tal virtud para Santa Anna los Ayuntamientos eran órganos del gobierno central, encargados de la administración local, sin funciones políticas.

Del seno del ayuntamiento, debían nombrarse las siguientes comisiones: de hacienda, de obras públicas, de cárceles, de alumbrado, de mercados, de pesas y medidas, de hospitales, de vacuna y cementerios, de limpia de calles y barrios, de teatros y diversiones públicas, de policía, de lotería y otras si fuesen necesarias con carácter de extraordinarias o especiales.

Por decreto del 20 de mayo del propio año, se había dispuesto que sólo podía haber Ayuntamientos en las capitales de estado y en las prefecturas, cantones o distritos, pero no en los demás pueblos y villas.

El centralismo llegó a suprimir a los Ayuntamientos como se expuso en regla general en 1853, en que se confió la administración municipal a los intendentes y a los jueces de paz, de designación gubernamental.⁹⁶

El Distrito Federal en el Plan de Ayutla del 1º de marzo y sus reformas de Acapulco del 11 de marzo de 1854.

Punto número dos del Plan de Ayutla:

.....Se convocará un representante por cada Estado y territorio, para que reunidos en el lugar que se estime conveniente elijan al Presidente Interino de la República.....

Punto número dos de las Reformas de Acapulco:

.....Se convocará a un representante por cada departamento y territorio de los que hoy existen, y por el Distrito de la Capital, para que reunidos en el lugar que se estime elijan Presidente Interino de la República.....

Como se desprende de lo anterior, en el Plan no hacía mención al Distrito de la Capital, como lo hace la Reforma de Acapulco.⁹⁷

Este Plan inminentemente político, sólo fijaba disposiciones generales sin ocuparse en detalle del régimen municipal.

En síntesis como lo manifiesta el maestro Burgoa, puede considerarse que la extensión que al "Distrito de México", adscribió el Decreto del 16 de febrero de 1854; se ratificó por el estatuto orgánico provisional

96. Ochoa Campos Moises.- Reforma municipal, pag. 240

97. Tera Ramírez Felipe.- Leyes fundamentales de México 1808-1957, pag. 497

*El 16 de febrero de 1854 se expidió un decreto por el Congreso que marcó nuevos límites para el Distrito Federal. Estos límites fueron los siguientes:

Al norte por el pueblo de San Cristóbal Ecstepec; al n.o. Tlanepantla; al poniente los Remedios, San Bartolo y Santa Fé; al s.o. desde el límite oriente de Huixquilucan, Mixcoac, San Angel y Coahuacán por el Sur Tlalpan; por el s.e. Tepapa, Xachimilco e Iztapalapa; por el Oriente el Peñón Viejo y entre este punto y el n.e. y Norte hasta la medianía de las aguas del lago de Texcoco.

de la República, expedido por Comonfort el 15 de mayo de 1856, ya que en su artículo dos, establecía términos en que lo estaba al reformarse en Acapulco el Plan de Ayutla; documento que no sólo no introdujo ninguna modificación a dicha división territorial, sino que tácticamente la confirmó según con anterioridad, pues sólo declaró que cesaban los efectos de las leyes vigentes sobre sorteos, pasaportes, capacitación, derechos de consumo y de los que pugnaran "con el sistema republicano". (art. 8 del Plan Reformado).⁹⁸

Se afirmaba que este estatuto tiene tendencias centralistas. Estuvo en teórica vigencia hasta la Constitución de 1857.

98. Burgoa Ignacio.- Derecho constitucional mexicano, pag. 925

--- ---- La Nueva extensión territorial del Distrito Federal se dividió en ocho prefecturas centrales e interiores, que correspondían a los ocho cuarteles mayores que formaban la municipalidad de México (exceptuando el pueblo de San Miguel Chapultepec, que quedó fuera por decreto de 8 de abril de 1853), y en tres prefecturas exteriores: la del norte con cabecera en Tlanepantla, la del occidente cuya cabecera era Tacubaya y la del sur con cabecera en Tlalpam. Los límites de las tres prefecturas exteriores creadas por el decreto del 16 de febrero de 1854, fueron fijados el 27 de Marzo de 1854, modificándose posteriormente el 6 de mayo de 1861.

EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCION DE 1857

La convocatoria para el Congreso Constituyente fué expedida por D. Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855. De conformidad con el Plan de Ayutla, ratificando en este punto por el de Acapulco.

El Congreso se reunió en la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856 y al día siguiente llevó a cabo la apertura solemne de sus sesiones.

El 8 de marzo, Arraiga informó al Congreso que en el seno de la comisión se habían presentado grandes dificultades al tratarse de los artículos relativos a materias religiosas, a la organización política del Distrito Federal y al deslinde de la facultad legislativa.⁹⁹

Por fin el 16 de junio el presidente de la comisión dió lectura ante el Congreso al dictamen de la misma.

El dictamen, que comprendía la parte expositiva y el proyecto de Constitución, fué firmado por cinco comisionados propietarios y dos suplentes: Arraiga, Yañez, Guzmán, Escudero y Echánove, Castillo Velasco, Cortés Esparza y Mata.

Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 16 de junio de 1856.

Art. 45. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la formación de su gobierno.

Art. 46. Es voluntad del pueblo mexicano, constituirse en una República representativa democrática federativa, compuesta de Estados libres y soberanos entodo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental; para todo lo

99 Tera Ramírez Felipe.- Leyes fundamentales de México, 1808 - 1957, pag. 506

relativo a los intereses comunes y nacionales, el mantenimiento de la Unión y a los demás objetos expresados en la Constitución.

Art. 49. Las partes integrantes de la Federación, son: los Estados de Aguascalientes, Chiapas, México, Michoacán, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el del Valle de México, que se formará de los pueblos comprendidos en los límites naturales de dicho Valle, y los territorios de la Baja California, Colima, Isla del Carmen, Sierra Gorda, Tehuantepec y Tlaxcala.

Art. 50. La extensión territorial de cada una de las partes expresadas en el artículo anterior, es la que tenían en 17 de octubre de 1855, con excepción, respecto del Estado de México, de la alteración que resulta por la formación del Estado del Valle.

Art. 64. El Congreso tiene facultad:

....18º Para designar un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Unión y variar esa residencia cuando lo juzge necesario.

Art. 110. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo popular.

Art. 117. Son facultades de los Gobernadores: fracc. XII. Hacer la división del territorio del Estado y establecer corporaciones y funciones municipales y expedir sus ordenanzas respectivas.¹⁰⁰

El 4 de julio comenzó la discusión del dictamen en lo general y el 8 se declaró suficientemente discutido por 93 votos contra 5. Al día siguiente se inició la discusión de los artículos en lo particular.

Entre los diversos problemas que agitaron y dividieron profundamente a la asamblea durante la discusión del proyecto, sobresale como característico de la época y por decisivo, lo referente a si debía expedirse una nueva Constitución o restablecer la de 1824.

D. Marcelino Castañeda, presentó en la sesión del 20 de febrero un proyecto de ley, proponiendo que se restableciera como única Constitución la de 1824.

En la sesión del 25 de febrero la discusión del proyecto de Castañeda fué desechada por la escasa mayoría de 40 votos contra 39. Pero su autor volvió a proponer el mismo tema el 7 de julio, al poco tiempo de abierta la discusión del proyecto en general.

En esas condiciones, el 17 de julio el diputado por el Estado de México, D. Mariano Arizcorreta, que en ese día tomaba posesión de su encargo, presentó un proyecto para restaurar la Carta de 1824 con algunas reformas.

Entre las reformas que Arizcorreta proponía a la Constitución de 24, figuraban las siguientes: introducción del artículo de la Constitución del Estado de México.

En la misma sesión D. Santos Degollado y García Granados, ambos del grupo de los puros, presentaron cada uno por su parte un proyecto de reformas a la Carta de 24. Según Zarco, el proyecto de Arizcorreta fué repudiado y retirados por sus autores; los otros dcs; según Guzmán, también se desechó el de Degollado.

En el duelo entre las dos constituciones, acababa de vencer la de 57, porque la comisión de Constitución jamás llegaría a ocuparse en el proyecto de Arizcorreta. ¹⁰¹

El proyecto constitucional elaborado por la Comisión respectiva que, encabezada por D. Ponciano Arriaga, designó el Congreso Constituyente de 1856-57 y que se presentó a la consideración de éste el 16 de junio de 1856, no hizo alusión alguna al Distrito Federal sino a las entidades

que entonces tenían ya el carácter de Estados y a los Territorios, según se advierte en su artículo 49. Entre los Estados de la Federación Mexicana, hizo figurar al "del Valle de México", que debería formarse con territorio del Estado de México, conforme lo prescribía su artículo 50.¹⁰²

Entre las facultades del Congreso esta la de señalar el lugar de residencia de los supremos poderes de la unión y cambiarlo, cuando lo juzgue conveniente. Los debates van a tomar un rumbo inesperado, porque al presentarse el dictamen sobre división territorial se sugirió nombrar una "Gran Comisión"; integrada de un representante por cada Estado y Territorio a fin de que resolviera lo pertinente. Las discusiones tibias, al principio, van adquirir una gran turbulencia y se prolongan hasta las últimas sesiones. Fueron, sobre todo, en torno a la facultad del Congreso, contenida en la fracción XVIII del artículo 64; para fijar la residencia de los Supremos Poderes. El dictamen de la Gran Comisión apareció el 25 de noviembre de 1856 y se proponía que la sede de los poderes fuese la Ciudad de Querétaro, y que se erigiera el Estado de la Ciudad de México. se plantean dos cuestiones, la erección del Estado del Valle de México y la sede de los Supremos Poderes.¹⁰³

Lógicamente, al discutirse ambas disposiciones, se suscitaron diversos problemas que fueron apasionada y desordenadamente abordados por los constituyentes, habiendo constituido primordialmente, en las siguientes cuestiones, primera: ¿Debía o no la ciudad de México seguir siendo el lugar de residencia de los Poderes Federales, es decir, la Capital de la República?; segunda: en caso negativo, ¿a qué ciudad se debía otorgar el rango?; tercera: al efectuarse el traslado de dichos Poderes, ¿el Estado del Valle de México se formaría con sólo el territorio de lo que entonces era el Distrito de México o con parte del Estado de México?.

102 Burgoa Ignacio.- derecho constitucional mexicano, pag. 926

103 Moreno Díaz Daniel.- derecho constitucional mexicano, pag. 325

La "Comisión Territorial" -como lo llama D. Manuel Herrera y Lasso- presentó un dictamen fechado el 25 de noviembre de 1856 en el que los Poderes Federales radicasen en Querétaro (sin haber faltado quien, como el diputado Moreno, propusiera su instalación en Aguascalientes), para que los funcionarios de la federación no se viesan envueltos en el ambiente de lujo, placeres y corrupción (sic) que caracteriza a la populosa ciudad como la de México. Las consideraciones en que la citada comisión fundó como propuesta fueron las siguientes: "Otra de las innovaciones interesantes que se han consignado en el proyecto, es la traslación de los Supremos Poderes a Querétaro. Un publicista eminente ha dicho que las virtudes cívicas constituyen la base del sistema republicano; y el amor patrio, la asiduidad en el trabajo, la filantropía y la abnegación de sí mismo, son cualidades que no se hallan en consonancia con los placeres, el lujo y la corrupción de la capital, peste que asedia de continuo al Poder, y de donde dimana la divagación y la falta de cumplimiento en los debates más sagrados de parte de algunos funcionarios, los contratos ruinosos, la impunidad de los reos políticos, el descrédito de la administración y del sistema constitutivo (sic), y ese malestar general no interrumpido, originado de que las miras políticas de las primeras autoridades no se extendían, de ordinario más allá de los suburbios. De ésta manera se ha proporcionado a Querétaro un nuevo elemento de progreso, y a los supremos poderes un lugar más céntrico para el establecimiento de la ciudad federal.

"Como consecuencia de esta medida, viene la erección en Estado del actual Distrito Federal, previa la condición expresa en la parte resolutive; si se ha de tener presente que no puede declarársele territorio porque la comisión ha creído indispensable hacer desaparecer éstas entidades; no agregarse al Estado de México, única aneccción razonable, por que resultaría en la división el mismo vicio que se objetaba a la que se hizo de la Francia en 1789, es a saber: la excesiva proponderancia del centro, pues aún trasladados los supremos poderes a Querétaro, México seguiría siendo por mucho tiempo el centro del comercio y de la riqueza nacional. ¹⁰⁴

Don Francisco Zarco salió en defensa de la Ciudad de México en los términos vehementes y hasta iracundos que no podemos dejar de transcribir: "Sería más lógico, antes de examinar la condición, resolver si es o no conveniente y necesario que los supremos poderes emigren de México. Ya que la mayoría de la comisión no siguió este método, es preciso tocar desde ahora ésta cuestión. Si en la parte expositiva del dictamen se buscan los fundamentos de la traslación de los poderes a Querétaro, 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 placentes de esta ciudad, y a creer que el cambio de aires haga mejores 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."

Pecaríamos de demasiado prolijos si reprodujésemos las diferentes y debatidas intervenciones de diversos diputados sobre las cuestiones antes anotadas, permitiéndonos citar el resumen que la polémica respectiva formula certeramente Herrera y Lasso en las siguientes palabras: "En el Constituyente de 56, la doble cuestión del Distrito Federal, o sea el lugar de residencia de los Supremos Poderes y de los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad de México, fue largamente debatida, sufriendo muy variadas transformaciones y cabiéndole a la Metrópoli el honor de contar, entre los defensores de su autonomía, a Arraiga, Mata, Zarco, D. Guillermo Prieto, Olvera,, D. Ignacio Ramírez y en el rigor, a la mayor parte del Congreso, que aprobó la erección en Estado del Valle de lo que era Distrito Federal y le reconoció a éste, mientras la erección no se efectuaba, el derecho de elegir popularmente a sus autoridades políticas, municipales y jurídicas." 105

Al discutir la sede de los Supremos Poderes se lanzan violentos ataques en contra de la ciudad de México, a la que se llama "foco de corrupción que pervierte cuanto existe y que suspira por los vientos de Felipe II. El debate ocurrió el 10 de diciembre. Al día siguiente, la defensa corre a cargo de Guillermo Prieto y Francisco Zarco. Prieto pregunta y se responde: "¿Qué sucede con Querétaro? sigue como Estado mientras este aquí el Gobierno; después desaparece para recibir al Gobierno, y si más tarde el Gobierno cambia de residencia, vuelve a ser Estado como por encanto. Se crea así una soberanía de resorte que se estira y encoge, que se borra y se exhuma sin cesar. Esto es burlarse del principio federativo y de la soberanía de los Estados."

La Gran Comisión es derrotada, por apenas una mayoría de votos y Querétaro no se convierte en Distrito Federal. Viene después el debate por consulta que se hace para ubicar éste en la población de Aguascalientes; dictamen que es derrotado por mayoría de 7 votos. Finalmente, por 67 contra doce, se aprueba el voto particular de Mata, Villalobos y Zarco para otorgar a los congresos constitucionales la facultad para designar la residencia de los Supremos Poderes y cambiarla cuando lo estime necesario.

Los diputados demócratas: Castillo Velasco, Prieto, Sendejas, Zarco proponen que mientras sea la Ciudad de México sede de los poderes, al Distrito Federal se le asigne una diputación electa; también un gobierno electo. Zarco insiste en que el Distrito goce de Gobierno propio, desechando la temerosa objeción de una posibilidad de conflictos entre los poderes locales y en su Historia del Congreso extraordinario constituyente, deja un comentario final: "No queda, pues, al Distrito ni la más remota esperanza de dejar de ser el Paria de la Federación."

Nuevamente Ignacio Ramírez, Ponciano Arraiga, Prieto, García Granados y otros constituyentes de ideas democráticas propungan que "sea cual fuere la organización política en que vivan los ciudadanos, se garantice

el derecho de nombrar popularmente a sus funcionarios y de mantener independiente la hacienda particular de las localidades.¹⁰⁶

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

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

Como puede observarse del alegato de Ramírez, el planteamiento de la coexistencia de poderes en el Distrito Federal sólo se vió desde la perspectiva de las facultades del gobierno federal y del local, son considerar que dentro de éste hay un tercer nivel el municipal, el cual había prevalecido desde 1824, y que agrega un elemento que sí dificulta un equilibrio ejercicio del gobierno en un Distrito Federal, mayormente si se trata de un distrito con una población que desde esa época era muy numerosa (300 mil habitantes). Si bien en 1856 fueron válidos los argumentos de Ignacio Ramírez, posteriormente se demostró que los conflictos entre autoridades municipales y federales fueron uno de los principales motivos de la reforma de 1928.

Al plantearse la posibilidad de que el Distrito Federal contara con un gobierno propio, que se encargara de las cuestiones estrictamente locales, es imprescindible conocer el sentir del Constituyente de 1856-

106 Moreno Díaz Daniel.- Derecho constitucional mexicano, pag. 327, 328

1857 en voz de los diputados Ignacio Ramírez, José María Mata, Isidoro Olvera, Francisco de Paula y Guillermo Velasco.

Al presentar la Comisión de Constitución el dictamen en el que proponía darle facultades al Congreso para "arreglar el régimen interior del Distrito y territorios en los político y en lo judicial, reservándose al pueblo la organización municipal", hubo gran protesta de Castillo Velasco y de Guillermo Prieto. Fue entonces cuando Ignacio Ramírez señaló:

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

Ante lo expresado por Ramírez, Mata sostuvo que: La organización municipal en manos del pueblo basta para asegurar la libertad local y la buena administración de las rentas particulares. Como el arreglo del régimen interior del Distrito queda encomendado al Congreso Constitucional no hay aun razón para declamar contra él, cuando sobran motivos para esperar que sea democrático y arreglado a los principios de la Constitución (...). No hay tampoco motivo para hablar de despojo ni hacer cargo a los Estados que tienen la pretensión de ser tutores del Distrito (...). La comisión ha querido asegurar al Distrito la libertad municipal, ya que el Congreso ha creído imposible que existan a la vez en un mismo punto los poderes de la Unión y los de un Estado.

En contra del dictamen, el diputado por el Distrito Federal, Francisco de Paula Sendejas, rechazó que el Distrito Federal estuviera bajo la tutela del Congreso General, sugiriendo "una organización política similar a la de un Estado."

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

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

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

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

El régimen que el Constituyente proponía para que el Distrito Federal coexistiera el gobierno federal y el local, era inexplicable en tanto que se había implantado en México un sistema federal y un Distrito Federal que tenían características diferentes en relación con las de otros

sistemas. Además al tener en sus manos la responsabilidad de reimplantar el sistema federal, el Constituyente tuvo el enorme reto de "redefinir" nuestro Distrito Federal, impulsado en él un esquema municipal similar al de los Estados de la Federación.¹⁰⁷

La Constitución del 5 de febrero de 1857, decretó lo siguiente:

De la soberanía nacional y de la forma de gobierno.

Art. 39. La soberanía nacional reside esencialmente y originalmente en el pueblo. Todo el poder político dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en la República representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Art. 43. Las partes integrantes de la federación son: Los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacan, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el territorio de la Baja California.

Art. 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección solo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar.

Art. 72. El Congreso tiene facultad:

V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación.

VI. Para arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por bases el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.¹⁰⁸

107 Díaz alfaró Salomón.- El Distrito Federal Mexicano, breve historia constitucional, pag. 204, 205, 206

108 Tena Ramírez Felipe.- Leyes fundamentales de México 1808 - 1957, pag. 613, 617

El 5 de febrero de 1957 fué jurada la Constitución primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de 90 representantes, después por el Presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución.

En las discusiones del Congreso Constituyente de 1856; hubo serios debates "como ya vimos", sobre el lugar donde debía establecerse la residencia de los Supremos Poderes y sobre los derechos políticos de sus habitantes de la Ciudad de México. El Constituyente, sin embargo, aprobó el art. 46 de la Constitución del 57; que dejaba subsistente el Distrito Federal en la Ciudad de México y el art. 72, fracc. V, respecto a la superficie territorial que en esa época tenía el Distrito Federal.¹⁰⁹

Comentando el sistema de la Constitución de 1857; D. Manuel Herrera y Lasso, manifiesta: "Tesis; es menester, atentas las exigencias democráticas no dejar sin gobierno propio a una porción tan numerosa y tan adelantada de la República como trescientos mil habitantes de la ciudad de México (hoy siete millones). Consecuencia legislativa; el precepto que dispone la erección del Estado del Valle. Antítesis la Ciudad de México no debe ser al propio tiempo Estado del Valle y Distrito Federal, y por las dificultades y conflictos de la coexistencia de autoridades federales y locales puede ocasionar y porque la residencia del gobierno de la Unión en esta Ciudad, que es el lugar donde se han acumulado los más grandes elementos del centralismo, implica un grave peligro para el régimen federal. Consecuencia legislativa; el precepto que emplaza la erección del Estado del Valle hasta la salida de los poderes federales de la Ciudad de México. Síntesis; ya que no es posible desde luego cambiar la residencia del Gobierno Federal, ni por tanto, erigir el actual Distrito en Estado del Valle, debe mantenerse el status quo, pero por breve tiempo, respetando en lo posible del derecho que al gobierno propio tiene los habitantes de la Ciudad de México. Consecuencia legislativa; el precepto que faculta el Congreso de la Unión para el arreglo interior del Distrito Federal sobre la base de que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipa-

les y judiciales, y de que se designen rentas para cubrir las atenciones locales; y el precepto que atribuye, también al Congreso, las facultades de fijar y variar la residencia de los Supremos Poderes Federales.¹¹⁰

La Constitución de 1857 fue unicamarista, el Congreso Federal sólo estaba integrado por la Cámara de Diputados. Cuando en 1874 se reformó la ley fundamental para volver a crear el senado, se le otorgó a la Ciudad de México, dos representantes en la Cámara restablecida.

Herrera y Lasso, escribió que los legisladores:

Con ello, hacían pedazos la lógica del sistema federal que no tolera la intromisión del Distrito en la Cámara que representa a los Estados como tales; pero adecuaban la ley a la realidad, teniendo en cuenta la importancia máxima de la Ciudad de México y los imperativos ineludibles de la convivencia pública, que no cabe en los moldes regulares de la geometría política.¹¹¹

Del fragor de las discusiones surgió, en efecto, el artículo 46 de la Constitución de 1857 que disponía: "El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar", incumbiendo al Congreso de la Unión la facultad de decretar este traslado, según se dispuso en el artículo 72, fracc. V. Ahora bien, mientras no se cambiase dicha residencia, es decir, en tanto los aludidos poderes radicaran en la Ciudad de México, ésta representaría al Distrito Federal, cuyo órgano legislativo era el propio Congreso según lo determinó la fracción VI original del citado artículo 72, la cual estaba concebida en los siguientes términos: "El Congreso tiene la facultad: VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas,

110 Serra Rojas Andrés.- Derecho administrativo, pag. 563

111 Carpizo Magregor Jorge.- Estudios constitucionales, pag. 138

municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales". Debe hacerse por modo permanente y definitivo, o sea, con independencia de la ubicación territorial del imprescindible Distrito Federal, es decir, del sitio que señalara para residencia de los poderes federales conforme a la atribución congresional ya mencionada. En otras palabras, tal facultad no se extinguiría a consecuencia de que el Congreso dispusiere que la aludida residencia se estableciese en un lugar distinto de la Ciudad de México, ni de que por el Distrito Federal que representaba se convirtiese en el Estado del Valle de México, toda vez que los poderes federales deben siempre tener, por modo ineludible, un sitio en que residir y este sitio no es otro que el indicado Distrito, del cual jamás puede prescindirse en un régimen federativo, independientemente de su localización.

La disposición constitucional que acabamos de transcribir atribuye categoría política al Distrito Federal en cuanto a la ciudadanía en él radicada tenía el derecho de elegir a las autoridades políticas, municipales y judiciales de la propia entidad, así como los diputados al Congreso de la Unión a razón de uno por cada cuarenta mil habitantes o por la fracción que pasase de veinte mil según lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución de 57. Ese derecho se hizo extensivo en lo que atañe a la elección de senadores cuando se implantó el bicamatismo por reforma de 13 de noviembre de 1874, en el sentido de que el Distrito Federal podía acreditar, al igual que los Estados, dos miembros del Senado de la República (art. 58 inc.A).¹¹²

El cambio de residencia de los poderes federales puede ser temporal o permanente. El primer caso podría surgir a causa de situaciones de anormalidad y no originaría la transformación del Distrito Federal, ni tampoco por lo tanto, la aparición del nuevo estado. Así sucedió durante el tiempo que rigió la Constitución de 1857, en ocasión de la Guerra de Tres Años y de la intervención francesa. Más se el traslado de poderes respondiera a un acuerdo del Congreso de la Unión, tomando en carácter permanente, surgiría el Estado del Valle de México en lo que hoy es Distrito Federal.¹¹³

112 Burgoa Ignacio.- Derecho Constitucional mexicano, pag. 927, 928

113 Caballero Gloria, Fabasa O. Emilio.- Mexicano esta es tu Constitución, pag. 116

Cual sea la necesidad de que haya este Distrito Federal, se comprende fijando la atención en que siendo los poderes federales enteramente diversos a los poderes de los Estados, conviene que aquellos tengan la independencia más completa en lo que les toca, y esa independencia no podría existir sin peligro, sino tuvieran un lugar de residencia enteramente libre de otro gobierno y administración que la de los mismos poderes federales.

Pero hace muchos años que los habitantes del Distrito no se conforman con tener la representación de Estado, y con mucha razón, porque las rentas de lo que ahora es Distrito Federal, se consumen en atenciones de la Federación y no como es debido y justo, en el progreso de los intereses del repetido Distrito. Por estos intereses y por otros varios, entre los que se encuentra la consideración de que puede ser conveniente establecer a los poderes federales en un punto más central del territorio mexicano que México para proveer al bien de los Estados, se ha pensado alguna vez en Aguascalientes. Pero esta consideración no es de la mayor importancia, porque los poderes federales no administran los intereses particulares de los Estados, y para los casos de la competencia de la Unión es verdaderamente de muy poca importancia que los poderes federales estén más o menos lejos del centro del territorio, como sería casi necesario si la forma de gobierno fuera central. Tal vez convendría fijar la residencia de los Poderes Federales en alguna de las ciudades que tienen en su demarcación el Distrito, con lo cual ni resentiría perjuicio ninguno lo que es ahora el Distrito Federal, ni se ofrecerían dificultades graves para la traslación de los Poderes Federales. Se ha pensado aún en que se declare Distrito solamente el palacio de residencia de estos poderes. Tanta así es la grave y urgente necesidad, y notoria justicia de que el actual Distrito Federal tiene de proveer a su propio desarrollo y buscar su engrandecimiento.¹¹⁴

Golpe de estado de Felix Zuloaga. Expide un decreto del 16 de julio de 1858, el cual se lo volvía a otorgar a la Capital de la República el carácter de Distrito de México, a cargo de un gobernador designado por el gobierno general.

114 Del Castillo Velasco José María.- Apuntes para el estudio del derecho constitucional mexicano, pag. 106

El 27 de abril de 1859. Decreto de Miguel Miramon; el Distrito de México junto con el de Texcoco, Tlalpan y Tlalnepantla, formaron un departamento que recibió el nombre de Departamento del Valle de México; siendo la Ciudad de México la capital del mismo.¹¹⁵

El 19 de junio de 1859 expide la ley provisional para el gobierno económico de los departamentos y territorios en la cual estableció la existencia de Ayuntamientos en las capitales de los departamentos, así como en las cabeceras de los distritos, determinándose que los gobernadores designarían a miembros de dicho ayuntamiento.

EL DISTRITO FEDERAL EN LA REFORMA DE 1861

Durante los caóticos de la guerra de Reforma, el poder político se dispersó y la ciudad de México perdió parte de su importancia, al punto de que el crecimiento relativo de ciudades como Monterrey, Guadalajara, Merida o San Luis Potosí fue superior al de la capital.

Al restaurarse la República, el poder de los grandes casiques regionales empezó a disminuir y la ciudad de México volvió por sus fueros; como lo veremos a continuación.¹¹⁶

Decreto de 4 de mayo de 1861.

Este decreto disponía que el Ayuntamiento de la capital estuviera compuesto por 20 regidores y 2 procuradores de la Ciudad, presidido por el primer regidor y en su defecto por el que lo siguiera en orden de numeración; se eligió gobernador del Distrito Federal por votación popular.

Las demás poblaciones del distrito, cuyo censo fuera no menor de cuatro mil habitantes, debían contar también con su respectivo Ayuntamiento, integrados por 7 regidores y 1 procurador.¹¹⁷

El territorio del Distrito Federal, por decreto del 6 de mayo de 1861, quedó en las siguientes secciones:

- 1) Municipalidad de México
- 2) Partido de Guadalupe Hidalgo
- 3) Partido de Xochimilco
- 4) Partido de Tlalpan
- 5) Partido de Tacubaya¹¹⁸

En cada uno de estos Partidos, había prefectos. El gobernador

116 Meyer Lorenzo.- Atlas de la Ciudad de México, pag. 373

117 Ochoa Campos Moises.- La reforma municipal, pag. 256

118 Acosta Romero Miguel.- Teoría general del derecho administrativo, pag. 145

del Distrito, con amplísimas atribuciones, demarcaba las poblaciones, villas y barrios correspondientes a cada Partido, les formaba sus presupuestos, nombraba y removía a los Prefectos y en la Municipalidad de México desempeñaba las funciones de autoridad local, es decir, la municipalidad de México estaba a cargo del gobernador y los partidos de los prefectos designados por el gobernador.

Usando precisamente de las facultades otorgadas al efecto por el mencionado decreto de 6 de mayo de 1861, en su artículo 4º, el Gobernador del Distrito Federal, Anastasio Parrodi, con fecha 5 de marzo de 1862, señaló la siguiente división municipal a cada uno de los Partidos del propio Distrito Federal.

- 1) Municipalidad de México
- 2) Partido de Guadalupe Hidalgo; Guadalupe Hgo., cabecera y Atzacapotzalco.
- 3) Partido de Xochimilco: Xochimilco, Cabecera y Tulyehualco, Tlahuac, San Pedro Actopan, Milpa Alta y Hastahuacan.
- 4) Partido de Tlalpan: San Angel, Cabecera y Tlalpan, Coyoacan, Ixtapalapa e Ixtacalco.
- 5) Partido de Tacubaya: Tacubaya, Cabecera y Tacuba, Santa Fe y Mixcoac.

En cada Partido, como decíamos, había un prefecto, que era presidente nato de su respectivo ayuntamiento, y jefe de policía.¹¹⁹

Cuando Maximiliano de Hapsburgo aceptó la Corona de México, el 10 de abril de 1864, pero sólo la conservará el tiempo preciso para crear en México un orden regular y para establecer instituciones sabiamente liberales.

Maximiliano expidió un año después, el 10 de abril de 1865, el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano."

119 Ochoa Campos Moises.- La reforma municipal, pag. 256

El Estatuto careció de vigencia práctica y de válidez jurídica. Además de que no instituyó propiamente un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el emperador, el Estatuto se expidió cuando el Imperio empezaba a declinar.

Artículos del Estatuto.

Art. 1. La forma de gobierno, proclamada por la Nación y aceptada por el Emperador, es la monarquía moderada, hereditaria con un príncipe católico.

Art. 4. El Emperador representa la soberanía nacional, y mientras otra cosa no se decreta en una organización definitiva del Imperio, la ejerce en todos sus ramos, por sí o por medio de las autoridades y funcionarios públicos.

Art. 28. Los prefectos son los delegados del Emperador para administrar los departamentos cuyo gobierno se les encomienda y ejercen las facultades del que las leyes demarcan.

Art. 32. La residencia ordinaria y el asiento del gobierno del prefecto será en la capital de su departamento, sin que esto obsté a las visitas frecuente que deberá hacer a los lugares del mismo departamento.

Art. 34. En cada distrito los subprefectos son los subdelegados del poder imperial y los representantes y agentes de sus respectivos prefectos.

Art. 36. Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes.

Art. 37. La administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales.

Art. 38. Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales.

El de la capital será nombrado y removido por el emperador, los demás por los prefectos en cada departamento.

Art. 39. Son atribución de los alcaldes:

1. Presidir los ayuntamientos.

Art. 43. Los ayuntamientos formaran el consejo de municipios, serán elegidos popularmente en elección directa y se removeran por mitad cada año.

Art. 44. Una ley designará las atribuciones de los funcionarios municipales y reglamentará su elección.

Art. 52. El territorio nacional se divide por ahora para su administración en ocho grandes divisiones; en cincuenta departamentos, cada departamento en distritos y cada distrito en municipalidades. Una ley fija el número de los distritos y municipalidades y su respectiva circunscripción.¹²⁰

En síntesis este estatuto especifica que el territorio del país se dividía en departamentos, cada departamento en distrito y cada distrito en municipalidades. En las municipalidades habían de funcionar Ayuntamientos presididos por alcaldes y en las demarcaciones municipales sus respectivos comisarios. El Distrito Federal quedó comprendido dentro del departamento del Valle de México.

A excepción de los alcaldes, los regidores eran elegidos popularmente y se renovaban por mitad, pero las contribuciones municipales eran decretadas por el emperador.

La Ley Orgánica sobre la administración departamental gubernativa, 1 de noviembre de 1865. Los prefectos tenían entre otras facultades la de vigilar la marcha de los asuntos municipales en general y la de presidir sin voto las sesiones de los ayuntamientos en sus cabeceras departamentales.¹²¹

El 15 de julio de 67 hizo su entrada el presidente Juárez a la ciudad de México. La Constitución de 57 y las leyes de reforma volvían triunfantes de dos guerras, durante las cuales el germen de la victoria pareció varias veces haberse extinguido para siempre. Por lo que Juárez restaura la República y la Ciudad de México adquiere su carácter definitivo de Distrito Federal; con los límites territoriales que antes se le habían designado.¹²²

120 Tena Ramírez Felipe.- Leyes fundamentales de México 1908 - 1957, pag. 669, 675

121 Ochoa Campos Moises.- La reforma municipal, pag. 263

122 Participación ciudadana del Distrito Federal, pag. 59

EL DISTRITO FEDERAL EN LA REFORMA DE 1899

Los actuales límites del Distrito Federal pudieron fijados por primera vez con precisión en 1898 y la capital, con una superficie de 1 483 km², quedó dividida en la municipalidad de México y la ciudad de México propiamente dicha, más seis prefecturas o distritos que a su vez contenían dos o más municipalidades.¹²³

La ley de 16 y 17 de septiembre de 1899 fijó nuevas disposiciones para el Distrito Federal.

El decreto divide el Distrito Federal para su régimen interior en la siguiente forma:

- 1) Municipalidad de México
- 2) Prefectura de Guadalupe Hidalgo, con municipalidad de Guadalupe Hidalgo e Ixtacalco
- 3) Prefectura de Azcapotzalco de Porfirio Díaz, con municipalidades de Azcapotzalco y Tacuba
- 4) Prefectura de Tacubaya, con la municipalidad de su nombre, Mixcoac, Santa Fe y Cuaximalpa
- 5) Prefectura de Coyoacan con Coyoacan y San Angel
- 6) Prefectura de Tlalpam, con Tlalpam e Ixtapalapa
- 7) Prefectura de Xochimilco con las municipalidades de Xochimilco, Hastacan, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tláhuac, Milpa alta, Altopan y Ostotepec.

Estos decretos son inconstitucionales, según Tena Ramírez, porque el Congreso carecía de facultad constitucional para reformar la Constitución.¹²⁴

En 1899 se especifican los límites de las 21 municipalidades existentes a las que se agregó la de Tlaltenco en Xochimilco.

123 Meyer Lorenzo.- Atlas de la Ciudad de México, pag. 373

124 Serra Rojas Andrés.- Derecho administrativo, pag. 565

EL DISTRITO FEDERAL EN LA REFORMA DE 1901

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 se expidieron varias leyes respecto al Distrito Federal, pero no es hasta 1901 que se cambió en buena parte el original régimen de 1857. Se modificó la fracción VI del artículo 72 constitucional, reduciéndola a la siguiente oración: "El Congreso tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios". Reforma del 31 de octubre de 1901.¹²⁵

Al modificarse el 31 de octubre de 1901 la fracción VI del artículo 72 constitucional, la organización interna del Distrito Federal quedó absolutamente sometida al Congreso de la Unión, pues este órgano se convirtió en su legislatura sin que su actuación como tal, se hubiera subordinado a ninguna base establecida en la ley fundamental, ya que el derecho que incumbía a sus ciudadanos para elegir popularmente a sus autoridades fue suprimido por la mencionada reforma. Esta supresión hizo posible que dicha entidad quedase totalmente sujeta al gobierno federal, según aconteció en la Ley Orgánica respectiva de 26 de marzo de 1903. Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal.¹²⁶ En efecto, el Distrito Federal se dividió en trece municipalidades, en frente de las cuales se colocó a un prefecto político nombrado por el Presidente de la República. Los prefectos políticos dependían de este alto funcionario, que por conducto de la Secretaría de Gobernación ejercía las funciones administrativas en dicha entidad, siendo su gobernador un mero inferior jerárquico del Presidente. Aunque los ayuntamientos subsistieron en relación con cada municipalidad y a pesar de que sus miembros eran elegibles popularmente mediante elección indirecta en primer grado, las atribuciones de dichos cuerpos edilicios se contrajeron a facultades de vigilancia sobre la actuación de los correspondientes prefectos políticos, de consulta en determinados asuntos y de iniciativa para la adopción de las medidas que éstos deberían tomar en cada caso.

125 Carpizo Magregor Jorge.- Estudios constitucionales, pag. 138

126 Op. cit.- pag. 139

Fue así como citada Ley Orgánica, obedeciendo a la tendencia del porfiriato para eliminar el régimen municipal hizo del Distrito Federal, es decir, de la entidad más poblada de la República en proporción territorial, una dependencia más del Ejecutivo de la Unión sin posibilidad incruenta alguna para dejar de ser "el paria de la Federación"; como lo calificó D. Francisco -
127
Zarco.

En esta nueva reorganización en que el Distrito fue subdividido en 13 municipalidades que seguían vigentes cuando estalló la Revolución de 1910; misma que se mantendrían hasta la gran reorganización de 1928. Eran: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, México, Tacubaya, Mixcoac, Iztapalapa, Coyoacán, San Angel, Cuajimalpa, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta. 128

La ley correspondiente entró en vigor el 1º de julio de 1903, reglamentando ampliamente la organización política y administrativa de nueva entidad; estableciendo un sistema intermedio del gobierno político y administrativo municipal.

En el orden legislativo, se rige por leyes que para su gobierno interior dice el Congreso de la Unión; y en el orden administrativo, político y municipal, depende del Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Gobernación, menos en lo que por ley expresa corresponda a otras Secretarías. El gobierno político y la administración municipal del Distrito Federal estarán a cargo del Ejecutivo Federal por medio del Gobernador y del Director de Obras Públicas, nombrados y removidos libremente por el mismo ejecutivo. Estos tres formaban el Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal.

Esta ley no se discutió en el Congreso, sino que fué expedida por el Ejecutivo en ejercicio de facultades especiales.

127 Burgoa Ignacio.- Derecho constitucional mexicano, pag. 928

128 Meyer Lorenzo.- Atlas de la ciudad de México, pag. 373

Esta situación revela que a pesar de la enorme centralización del Gobierno del General Díaz, la situación posterior a la Revolución de 1910 resulto peor. ¹²⁹

EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCION DE 1917

El 19 de febrero de 1913, al día siguiente de presentadas las renunciaciones de Madero y Pino Suárez, el gobernador de Coahuila D. Venustiano Carranza, promulgó el decreto de esa misma fecha, por lo que la legislatura desconocía a Huerta. Igual aptitud adoptó la legislatura de Sonora el 4 de marzo. Los asesinatos de Madero y Pino Suárez, estimularon los levantamientos en todo el país. La Revolución, contenida hasta entonces por el espíritu conciliador de Madero, se preparaba a liquidar de una vez por todas el pasado, sin titubeos ni contemplaciones.

La Revolución tomó el nombre de "Constitucionalista", por que se proponía restaurar el orden constitucional, cuya ruptura se atribuía a Huerta. Los actos de Carranza realizados durante la etapa del movimiento armado contra Huerta, se acomodaron a la denominación adoptada, de suerte que se sobrentendiera el designio de acatar la Constitución vigente, que era la de 57. Así los dos primeros documentos relativos a la rebelión el decreto de 19 de febrero expedido por la legislatura de Coahuila y la circular de Carranza de la misma fecha, invocan respectivamente "el sostenimiento del orden constitucional en la República", y "la bandera de la legalidad para sostener al gobierno constituido."

Para este efecto Carranza expidió en México, el 14 de septiembre de 1916, el decreto reformativo de algunos artículos del Plan de Guadalupe.

Instaló en la ciudad de Querétaro, el Congreso Constituyente, inició las juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916.¹³⁰

En el proyecto de constitución que Carranza presentó a la Asamblea Constituyente de Querétaro el 1º de diciembre de 1916, proponía los siguientes artículos relacionados con el Distrito Federal:

1º En el artículo 43 que incluía al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, sin hacer ninguna alusión al Estado del Valle de México.

2º En el artículo 44 se reconocían los límites que hasta entonces tenía señalados el Distrito Federal (decretos de 1898), pero proponía, además una importante ampliación de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y la "parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero con el Estado de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de la serranías del Monte Alto y el Monte Bajo";

3º En el artículo 45 se prevenía la modificación de los límites del Estado de México, habida cuenta de que algunos distritos que le pertenecían se agregaban al Distrito Federal;

4º Se facultaba al Congreso, en el artículo 73, fracción V, "para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación", y en la fracción VI de ese mismo artículo, para legislar en el Distrito Federal y territorios de acuerdo con las siguientes bases:

- a) Se reconocía al municipio como base de la organización del Distrito y de los territorios;
- b) Cada municipalidad estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, exceptuando al de la ciudad de México, el cual estaría a cargo de los comisionados que determinara la ley;
- c) El Distrito y territorios estarían a cargo de un gobernador que dependería directamente del Presidente de la República, quien lo nombraría y removería libremente (art. 89 fracc. II, del proyecto);
- d) Los magistrados y los jueces de primera instancia serían nombrados por el Congreso, y
- e) El Ministerio Público estaría a cargo de un procurador general quien sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Dicho proyecto suprimía el sistema municipal del Distrito Federal sustituyéndola por un régimen de comisionados, los que serían nombrados y removidos por el Ejecutivo Federal. ¹³¹

El 30 de noviembre el Congreso eligió su mesa directiva; el 1º de diciembre entregó el primer jefe "su proyecto de Constitución Reformada" en ella se contenía o promulgaba la restauración del régimen municipal para estructurar jurídica y políticamente al Distrito Federal.

Art. 39 de proyecto. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo; todo poder público dimana del pueblo y se instituye en su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Este texto fue aprobado sin cambios en la Constitución del 5 de febrero de 1917.

Art. 40 del proyecto. 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.

Este texto fue aprobado sin cambios en la Constitución del 5 de febrero de 1917.

Art. 43 del proyecto. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacan, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo.

Este texto fue aprobado sin cambios en la Constitución del 5 de febrero de 1917.

"Los propósitos del primer jefe, expresa el Diario de los debates, son militantes, políticos y civiles; el Valle de México es una extensión territorial que tiene defensas naturales propias, que lo hacen, en cierto modo, inaccesible y debiéndose aprovechar esas fortificaciones naturales,

es muy fácil defenderlas. Hacer de la Ciudad de México, comprendido toda esa circunscripción, una formidable plaza fuerte que sería el último reducto, la última línea de defensa del país, en caso de una resistencia desesperada en alguna guerra extranjera". Después de exaltar los recursos propios que le bastan para su subsistencia, agrega el jefe del ejército constitucionalista, "haciendo del Valle una circunscripción distinta, independiente, esto es, una entidad con sus límites propios, con sus recursos propios, con su administración propia, se establece efectivamente la residencia de los poderes en un lugar especialmente adecuado para ese objeto y puede lograrse con esto también la mayor independencia de los Estados, que ya no tendrán más ligas ni más relaciones con el poder del centro que aquellas que corresponden propiamente a nuestra organización constitucional, esto es, aquellas que no son del régimen interior de cada Estado." ¹³²

Art. 44 de proyecto. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene más, el de los Distritos de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlan, y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero con el Estado de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo. ¹³³

En el art. 44 se reconocían los límites que hasta entonces tenía señalados el Distrito Federal (decretos de 1898), pero proponía, además una importantes ampliación territorial al agregar al Distrito Federal los distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlan y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero con el Estado de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo.

132 Op. cit.- pag. 566

133 Tera Ramírez Felipe.- Leyes fundamentales de México 1808 - 1957, pag. 839

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

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

Desde luego, la propuesta de Carranza significaba un ajuste al territorio del Estado de México, pues los distritos que proponía agregar al Distrito Federal pertenecían a ese Estado. Sin embargo, la comisión de constitución dejó al Congreso General la posibilidad de ampliar dicho territorio para el caso en que el Distrito Federal se convirtiera en el Estado del Valle de México.

Se desechó la propuesta de Carranza para agrandar el territorio del Distrito Federal, a cambio de lo cual se previó la posible erección del Estado del Valle, disponiéndose que "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General." 134

Aunque la segunda comisión de Constitución estuvo conforme con el artículo 44 del proyecto y con los propósitos militares, políticos y civiles del Primer Jefe, el constituyente aprobó otro texto en los términos siguientes:

Artículo 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que acualmente tiene, y en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General. ¹³⁵

Art. 45 del proyecto. Los Estados y territorios de la federación conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos, hecha excepción del estado de México, del que se agregan los distritos que se aumentan al Distrito Federal. ¹³⁶

3º En el artículo 45 se prevenía la modificación de los límites del Estado de México, habida cuenta de que algunos distritos que le pertenecían se agregaban al Distrito Federal. ¹³⁷

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

El Constituyente aprobó el siguiente.

Artículo 45. Los Estados y territorios de la federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos. ¹³⁸

Art. 73 del proyecto. El Congreso tiene facultades:

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1º El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades,

135 Serra Rojas Andrés.- Derecho administrativo, pag. 566

136 Tera Ramírez Felipe.- Leyes fundamentales de México 1808 - 1957, pag. 775

137 Díaz Alfaro Salomón.- El Distrito Federal Mexicano, breve historia constitucional, pag. 207

138 Tera Ramírez Felipe.- Leyes fundamentales de México 1808 - 1957, pag. 839

cada una de las cuales tendrá la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2ª Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley.

3ª El gobierno del Distrito Federal y el de cada uno de los territorios, estará a cargo de un gobernador, que dependerá directamente del Presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República y el de cada territorio por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio y los comisionados a cuyo cargo esta la administración de la ciudad de México, serán nombrados y removidos libremente de la República.¹³⁹

Díaz Alfaro lo sintetiza en la forma siguiente: Se faculta al Congreso, en el artículo 73 fracc. V, "para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación", y en la fracc. VI de ese mismo artículo, para legislar en el Distrito Federal y territorios de acuerdo con las siguientes bases:

- a) Se reconocía al municipio como base de la organización del Distrito y de los territorios;
- b) Cada municipalidad estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, exceptuando al de la Ciudad de México, el cual estaría a cargo de los comisionados que determinara la ley;
- c) El Distrito y territorios estarían a cargo de un gobernador que dependería directamente del presidente de la República, quien lo nombraría y removería libremente (art. '9 fracc. II del proyecto);
- d) Los magistrados y jueces de primera instancia serían nombrados por el Congreso, y
- e) El Ministerio Público estaría a cargo de un procurador general quien sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

139 México a través de sus Constituciones, pag. 124

Tera Farnández Felipe.- Leyes fundamentales de México, 1808 - 1957, pag. 782

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

Jara quien formó parte de la Comisión que aprobó el dictamen que acogía la propuesta de Carranza, presentó su voto particular en contra por no advertir razón fundamental para substraer a la municipalidad de México del régimen establecido para las demás municipalidades de la República.¹⁴⁰

El hecho que ordinariamente los poderes federales hayan residido en la ciudad de México, decía Jara, no era razón suficiente para conculcarle sus derechos políticos en lo que a su régimen es la razón para excepcionar este régimen, entonces habría que concluir, sostenía Jara, que en las capitales de los Estados "tendría que desaparecer del ayuntamiento de la Ciudad o formarse no por elección sino por designación del Jefe Ejecutivo del Estado, lo que constituiría una excepción injusta."¹⁴¹

Jara sostenía que sólo se podría producir conflictos entre los poderes municipales y los federales, si hubiera alguna intrensigencia de los primeros y una tendencia marcada de los segundos por invadir las funciones municipales. Por todo ello -continuaba Jara- no es justo ni razonable que la ciudad más populosa de la República se le prive de tener un ayuntamiento propio.

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

140 Díaz Alfaró Salomón.- El Distrito Federal Mexicano, breve historia constitucional, pag. 207

141 Op. cit. pag. 204

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

En resumen, Jara se pronunciaba por que el municipio de la Ciudad de México tuviese todas las prerrogativas que los del resto de la República, liberandose de la acción directa del gobierno del Distrito.

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

En esa defensa del dictamen habló el diputado Machorro y Narváez, quien sostuvo que la nueva organización del municipio libre que proponía el proyecto de Carranza, haría incompatible la existencia de los ayuntamientos y de los poderes federales en una misma población y demarcación territorial, pues teniendo aquellos tantas facultades, podría darse el caso hasta que sometieran a estos últimos, lo cual resultaría denigrante e insostenible. Sobre todo, hizo notar el riesgo en que podría incurrir el Ejecutivo si los municipios le ponían una serie de trabas por la fuerza que tuvieran en sus respectivas jurisdicciones, haciendo mención de los antecedentes -- que ya existían de los conflictos entre los poderes federales y el ayuntamiento de la Ciudad de México.

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

A la luz de este debate, podemos señalar que las dos concepciones que se discutieron en el Constituyente de 1856-1857 sobre el Distrito Federal, persistían en lo fundamental. El punto central era, otra vez, preservar los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal y salvaguardar la naturaleza de una entidad federal que necesariamente debía ser distinta a la de cualquier otro estado de la República.

De los alegatos del Constituyente quedaba claro que no era suficiente considerar sólo la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal, ni la necesaria conveniencia de otorgar derechos políticos a sus habitantes; era importante también estimar la historia de la Ciudad de México, la tradición municipal que ésta había tenido, así como su realidad demográfica y territorial.¹⁴²

En el proyecto del Primer Jefe, relativo a la fracción VI del artículo 73, se concedió al Congreso facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, con divisiones municipales; pero se

exclufa de la elecci3n de Ayuntamiento a la Municipalidad de M3xico, a la que se dejaba sometida a "comisionados", nombrados y removidos por el presidente de la Rep3blica. No olvidemos que el se1or Carranza venia de las filas y de la mentalidad porfiriana. Este texto fue aprobado por la comisi3n respectiva. Contra la proposici3n de la comisi3n hubo un voto particular, que no se discuti3, voto del diputado Heriberto Jara, pero que era congruente con las ideas democr3ticas que se sostenia en la expresada asamblea. Decia as3 la fracci3n VI: "Cada municipalidad estar3 a cargo de un Ayuntamiento de elecci3n popular directa, inclusive la Municipalidad de M3xico, a la que se dejar3 el libre funcionamiento como entidad municipal, disfrutando de todas las prerrogativas que la ley se1ala y devolvi3ndole la administraci3n y manejo de los ramos que indebidamente han estado bajo la acci3n directa del Gobernador del Distrito."

La primera parte de la fracci3n es aprobada, por la que cada municipalidad del Distrito y territorios est3 a cargo de ayuntamientos de elecci3n directa. La excepci3n para la ciudad de M3xico es rechazada. Defiende la libertad de la capital, los diputados Luis Espinoza, Heriberto Jara y Mart3n de Escobar. Los argumentos en contra son ampliamente debatidos, en vista de que el gobierno municipal de la ciudad de M3xico tiene con los poderes federales la misma relaci3n que el gobierno municipal de cualquiera capital de Estado, con los poderes estatales. La coexistencia no ofrecia ninguna dificultad.¹⁴³

El Congreso Constituyente de 1916-1917 no aprob3 la organizaci3n que de esta ciudad federativa propuso el proyecto de Carranza, habi3ndole introducido una importante modificaci3n que recogi3 la fracci3n primitiva del art3culo 73 constitucional. Esta disposici3n conserv3, sin embargo, la divisi3n del Distrito Federal en municipalidades cuyo gobierno encomend3 a sendos ayuntamientos de elecci3n popular directa, pero suprimi3 en relaci3n

143. Moreno D3az Daniel.- derecho constitucional mexicano, pag. 329

con México, a los comisionados que debía designar el Presidente de la República en lugar de dichos cuerpos edilicios, manteniéndose, por otra parte, la facultad de este alto funcionario para nombrar y remover libremente al gobernador de dicha entidad que dependía directamente del Ejecutivo de la Unión.¹⁴⁴

La fracción V del artículo 73 del proyecto, que facultaba al Congreso para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, se conservó en sus términos en el texto final de la Constitución.... En cambio, el texto de la fracción VI de ese mismo artículo sufrió importantes modificaciones con relación al texto propuesto por Carranza.

En esta fracción VI se facultó al Congreso de la Unión para legislar en "todo" lo relativo al Distrito Federal y territorios, de acuerdo con las siguientes bases:

- 1) El Distrito Federal y los territorios se dividieran en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y poder contribuir a los gastos comunes.
- 2) Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.
- 3) El gobierno del Distrito Federal y dos de los territorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República; y de los territorios por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

Díaz Alfaro lo sintetiza de la siguiente manera: Se reconocía el régimen municipal del Distrito y de los territorios, disponiéndose que cada municipalidad debería contar con la extensión territorial y habitantes

suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y para contribuir a los gastos comunes.

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

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

Los magistrados y jueces de primera instancia serían nombrados y removidos por el propio Congreso de la Unión, disponiéndose un sistema de situaciones de estos funcionarios en caso de faltas temporales o "absolutas". Además se preveía que sólo por mala conducta y previo juicio de responsabilidades, podrían ser removidos de su cargo.

Se estableció que el ministerio público estaría a cargo del procurador general que residía en la Ciudad de México, en la cual sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.¹⁴⁵

En las críticas más importantes, que hicieron en su momento las manifestó Herrera y Lasso citado por el maestro Burgoa en su libro de Derecho Constitucional, y que reproducimos por su análisis importante.

Herrera y Lasso para hacer notar una clara incongruencia en que ocurrió el proyecto constitucional que "salta a la vista si se considera que, por una parte, en los artículos 43 y 44 suprime el nombre de Estado del Valle e incluye entre las partes integrantes de la Federación al Distrito Federal, designándole como límites los naturales del Valle de México; y

145 Díaz Alfaro Salomón.- El Distrito Federal Mexicano, breve historia constitucional, pag. 211

por otra, en el artículo 73 deja subsistente, como atribución del Congreso, la de cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación", haciendo consistir dicha incongruencia en lo siguiente: "Supóngase que en ejercicio de esta facultad el Congreso señala la mitad de Veracruz para residencia del Gobierno Federal. ¿En qué condiciones quedaría el Valle de México que no sería ya Distrito Federal y que tampoco había adquirido el carácter de Estado?... Se requería necesariamente, en tal caso, una reforma de artículos 43 y 44 citados.

"Y todavía es mayor la incongruencia si se tiene en cuenta la fracción VI del artículo 73 del proyecto, que previene que las municipalidades del Distrito Federal, excepción hecha la de la municipalidad de México, estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa; porque una vez que se hubiere cambiado la residencia de los Poderes, se impondría también, necesariamente la reforma de este artículo constitucional aplicable al Distrito Federal, instalado en el Valle de México, pero no al Distrito Federal establecido en otra parte del territorio nacional."

"De este reproche quedaría a salvo el proyecto del Primer Jefe, si hubiera subordinado la redacción de todos los artículos relativos al propósito, muy razonable que parece haber tenido de convertir el Valle de México en la residencia definitiva del Gobierno Federal, dejando únicamente al Congreso la facultad de variar esa residencia de modo extraordinario y transitorio; más no hizo tal y por ello el proyecto resulta deficiente."

La omisión a que aludimos fue subsanada por el Congreso Constituyente al decidir que "En caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá (el Distrito Federal) en Estado del Valle de México, con los límites y extensiones que le asigne el Congreso General" (art. 55 const.). Esta última atribución posibilita a este órgano legislativo para cercenar o mutilar el territorio del Estado o de los Estados con el que se forme el nuevo Distrito Federal con la extensión territorial que señale para dicho Estado potencial, sin que se requiera en ninguno de los dos casos el consentimiento de las entidades afectadas, ya que en el supuesto normativo que contempla el artículo 44 constitucional es distinto del que prevé la fracción tercera del artículo 73 de la misma Ley Suprema, o sea, del que escriba en la formación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes. En efecto, en este último caso, la formación estatal se supedita a la satisfacción de las condiciones demográficas, políticas y económicas que tal fracción determina, en tanto que la erección del Estado del Valle de México es constitucionalmente imperativa y automática según lo ordena el citado artículo 44, sin que este fenómeno quede sujeto a la existencia o surgimiento de dichas condiciones, toda vez que su causa determinante es la simple traslación de los Poderes Federales a otro lugar distinto del Distrito Federal.¹⁴⁶

El problema relativo a las funciones del gobierno del Distrito y del ayuntamiento quedó reservado a una ley federal; que antes de que la Constitución actual entrara en vigor (1º de mayo de 1917), don Venustiano Carranza, todavía con el carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, expedió el 13 de abril de 1917 la Ley de Organización del Distrito Federal y Territorios Federales, mientras el Congreso de la Unión ejercitaba la facultad de legislar para esta entidad. Según dicho ordenamiento, el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un gobernador que dependía directamente del Presidente de la República, quien lo podía nombrar y remover libremente. El mismo ordenamiento dividía al Distrito Federal en municipios, cuyo gobierno respondía a un ayuntamiento compuesto de miembros designados

por elección popular directa, renovándose por mitad cada año. El Ayuntamiento de la Ciudad de México se formaba de 25 consejales y el de las demás municipalidades de 15 cada uno. En éstas, la primera autoridad política local era el presidente municipal, a quien incumbía la obligación de hacer cumplir las leyes, decretos y bandos dentro de su circunscripción territorial.¹⁴⁷

De acuerdo con esta ley, se concentraban en el gobernador del Distrito Federal importantes facultades que hacían, en la práctica, ineficaz el régimen municipal previsto en la Constitución. En efecto, en sus manos estaban los principales servicios públicos del Distrito; le competía la seguridad pública, bajo su vigilancia quedaban las penitenciarias y cárceles; cuidaba de los servicios hospitalarios, consultorios y causas de asistencia; ejecutaba las obras públicas; tenía a su cargo los censos y estadísticas del Distrito; tenía el mando supremo de la policía; atendía la conservación y reparación de caminos vecinales que no estuviesen a cargo de los municipios; cuidaba de la prestación de los servicios públicos educativos; vigilaba que los municipios estuvieran al corriente sus catastros y expedía con aprobación del presidente de la República, todos los reglamentos para los servicios públicos del Distrito.¹⁴⁸

Un año después de puesta en vigor la Constitución de 1917, el Presidente Carranza volvió a la carga, tratando de que el municipio de México dejara de ser electo popularmente. Hay que señalar que el Ayuntamiento hizo con gallardía una defensa de los derechos de la ciudad y puntualizó con toda claridad que la supresión del ayuntamiento de elección popular de la capital colocaba a sus habitantes en una condición política inferior a la de los territorios los que constitucionalmente iban a gozar del régimen del municipio libre, lo que efectivamente ocurrió algunos años después.¹⁴⁹

147 Op. cit.- pag. 931

148 Díaz Alfaro Salomón.- El Distrito Federal Mexicano, breve historia constitucional, pag. 212

149 Moreno Díaz Daniel.- Derecho constitucional mexicano, pag. 330

Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, abril 13 de 1917.

Según dicho ordenamiento el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un gobernador que dependía directamente del Presidente de la República, quien lo podía nombrar y remover libremente.

El mismo ordenamiento dividía al Distrito Federal en municipios cuyo gobierno respondía a un ayuntamiento compuesto de miembros designados por elección popular directa, renovándose por mitad cada año.¹⁵⁰

Esta ley asentaba que el municipio libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal. Así mismo dejó subsistente, en forma provisional la división municipal anterior y conservó vigentes los reglamentos que no fueran incompatibles con la Constitución.

El Ayuntamiento de la ciudad de México se formó de 25 consejiles y los de las demás municipalidades del Distrito Federal de 15 cada uno.

La primera autoridad política local era el presidente municipal en cada municipio y le correspondía publicar y hacer cumplir las leyes, decretos, bandos, sentencias y demás disposiciones, así como legalizar exhortos, expedir certificados de vecindad y poner multas y arrestos, y conservar el orden y la tranquilidad públicos. Completaban el cuadro administrativo los delegados que funcionaban en las poblaciones de cada municipalidad que no fueran residencia del ayuntamiento, al que auxiliaban el ejercicio de sus labores.

El licenciado Moreno, comenta la mencionada Ley de Organización diciendo certeramente que, "en términos latos, dejó a cargo de los Ayuntamientos la atención de los servicios de seguridad, caminos, obras pública,

instrucción y otros, en cuanto a su aspecto puramente local, pero imponía al Gobierno del Distrito la obligación de supervisar e inspeccionar la prestación de dichos servicios para cerciorarse de que su administración, además de ser satisfactoria, era conforme a las prescripciones de las leyes y reglamentos vigentes en la materia. Cuando tales servicios, por su alcance y extensión abarcaban dos o más municipalidades o tuvieran un carácter de importancia general para el Distrito, su atención quedaba a cargo del Gobierno de esta entidad.¹⁵¹

151 Ochoa Campos Moises.-- La reforma municipal, pag. 348

EL DISTRITO FEDERAL EN LA REFORMA DE 1928

Antecedentes de la Reforma. A principios de 1920 se produjo otra gran convulsión política en la que triunfaron los sonorenses. Bajo su dominio que se prolongaría hasta 1935, se inició el periodo de la reconstrucción política y económica del país. El Distrito Federal no volvería a vivir la zozobras del decenio anterior y recuperaría su lugar como centro indiscutible del poder político nacional. Con Obregón la situación económica del gobierno de la capital empezó a mejorar; para entonces los capitalinos sumaban 662 000. De acuerdo con datos oficiales; al concluir la presidencia de Obregón, el gobierno del Distrito Federal tenía un modesto superávit de casi 100 000 pesos.¹⁵²

En 1928, último año en que funcionó el municipio libre en la capital de la República, todos los ayuntamientos del Distrito Federal excepto tres, estaban en deuda con el gobierno del Distrito. El ayuntamiento de la Ciudad de México debía más de 8 millones de pesos, cifra muy elevada para la época (informe presidencial 1928). Bajo Carranza, se afianzó en México un desbocado sistema pluripartidista en el que destacaron los partidos Laborista Mexicano, Liberal Constitucionalista, Cooperativa Nacional y Nacional Agrarista. Aunque llegaron a coincidir muchas veces en su apoyo al presidente, ello no impidió que compitieran ferozmente entre sí por las gubernaturas y los ayuntamientos, esta lucha fue particularmente visible en el Distrito Federal. En retribución al apoyo recibido por la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) en su lucha contra Carranza, el general Obregón otorgó el control de la capital al brazo político de los cromistas, el Partido Laborista, así un líder obrero Celestino Gasca, quedó en 1920 al frente del gobierno del Distrito. En 1923, Obregón debió confesar que las relaciones entre ciertos ayuntamientos y el gobierno del Distrito Federal eran malas. En 1924, por ejemplo, el ayuntamiento de Xochimilco decidió abandonar en masa sus funciones, al igual que ciertos regidores de la Ciudad

152 Meyer Adolfo.- Atlas de la Ciudad de México, pag. 374

de México, a la vez que las elecciones del municipio de Tacuba se declararon nulas (informe presidencial de 1923 y 1924).¹⁵³

Quando el General Calles tomó el poder en diciembre de 1924, el gobierno de la Ciudad ya no siguió en manos de los laboristas, distanciados de Obregón, pero los municipios de la capital siguieron siendo escenario de fuertes luchas entre los laboristas y sus rivales. En 1925 se ordenó el encarcelamiento de todos los regidores del ayuntamiento del municipio General Anaya, en 1926 el Presidente tuvo que admitir que las agitaciones políticas entorpecían la buena marcha de los ayuntamientos y provocaban la anarquía en la Ciudad. Tal situación continuó hasta 1928, año en el que todo cambió dramáticamente. Como parte de su campaña de reelección, Obregón decidió erradicar definitivamente a sus amigos laboristas del gobierno de la capital y eliminar un posible retorno.¹⁵⁴

Reforma de 1928.- Pronto se comprobó que la organización municipal del Distrito Federal en su interior ofrecía serios escollos que era necesario superar. El 18 de abril de 1928, el presidente Obregón envía una iniciativa de reformas, que no fue aprobada. El 12 de mayo de 1928 el Presidente modifica su iniciativa anterior y remite una nueva al Congreso el cual acepta la siguiente reforma, con la aprobación de las legislaturas.

Artículo 73. El Congreso tiene la facultad:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y territorios federales sometiéndose a las bases siguientes:

1º El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.¹⁵⁵

En su iniciativa, Obregón hacía un análisis de situación tanto jurídica como real, que había vivido el municipio en el Distrito Federal, para concluir que:

153 Cp. cit.- pag. 8

154 Op. cit.- pag. 8

155 Serra Rojas Andrés.- Derecho administrativo, pag. 567

.... en todo tiempo el Congreso General y el Ejecutivo General han estado controlando la administración municipal del Distrito Federal (...) y que desde 1903, no hubo en realidad poder municipal, pues aunque teóricamente existieron Ayuntamientos, sus funciones fueron de tal manera restringidas, mejor dicho absorbidas por los poderes federales. Que hicieron de hecho, inoperables a los municipios.

Al referirse al régimen municipal que incorporó el Constituyente de 1917, sostuvo que en ese entonces "(....) el municipio del Distrito Federal nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría", pues;

(....) la administración de la municipalidad, en todo lo que tiene de fundamental e importantísimo, no es llevada por el ayuntamiento sino por el Ejecutivo Federal o por el gobierno del Distrito Federal, (por lo que) llegaremos a la conclusión de que el poder municipal en el Distrito Federal no tiene razón de ser.¹⁵⁶

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

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

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

Las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación modificaron el proyecto de Obregón al incluir, como base del gobierno del Distrito Federal, la concerniente a que este gobierno estaría a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva. Hay que recordar que en su iniciativa, Obregón propuso los órganos que deberían encargarse de la administración del Distrito Federal; el Consejo Hacendario y el Consejo Ejecutivo de administración.¹⁵⁷

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

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

De esta suerte Lombardo Toledano quería "democratizar" al Distrito Federal sobre la base del municipio libre, pero buscando fórmulas que,

al mismo tiempo, resolvieran el problema "técnico" del Distrito.¹⁵⁸

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

Defendió el dictamen el diputado Cerisola, quien hizo valer en favor de la supresión del régimen municipal en el Distrito Federal la incapacidad de sus municipios para prestar los servicios públicos más elementales, pues éstos estaban a cargo del gobernador. Así mismo, Cerisola abordó el tema de la coexistencia de los poderes generales y locales, lo cual "impide la unidad de mando, la unidad de acción de que nos hablan los autores extranjeros que el compañero Lombardo nos citó (...)" Los conflictos que se suscitan entre las autoridades federales, locales y municipales en el Distrito Federal se traduce, decía Cerisola, en retardo en el cumplimiento de ellos."

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

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

Planeando así el debate, finalmente el dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Gobernación fue aprobado, el que en la parte relativa -como se dijo- dispuso que el Congreso de la Unión tendría facultades para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a la siguiente base: "El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano y órganos que determine la ley respectiva" (art. 73 fracc. VI, base primera).

Por virtud de esta reforma constitucional, en diciembre de 1928 el Presidente Emilio Portes Gil, expidió la primera Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, en donde se definió que el órgano a través del cual el Presidente ejercería el gobierno del Distrito Federal sería el Departamento del Distrito Federal.¹⁵⁹

Por reforma de 28 de agosto de 1928 practicada a la fracción VI del artículo 73 constitucional se abolió el régimen de municipalidades en el Distrito Federal, cuyo gobierno quedó a cargo del Presidente de la República para ejercitarlo "por conducto del órgano u órganos" que determinase la ley respectiva, la cual se expidió el 31 de diciembre del mismo año. En este ordenamiento, que se denominó Ley Orgánica del Distrito Federal, se implantó un organismo complejo de gobierno llamado "Departamento del Distrito Federal", el que, encabezado por un jefe, debía desempeñar las funciones gubernativas encomendadas originalmente al Presidente de la

150 Op. cit.- pag. 215

* El territorio del Distrito Federal quedó dividido de la siguiente forma: un departamento central formado por las municipalidades de México, Tacubaya, Mixcoac y Tacuba. También se crearon trece delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, General Anaya, San Anselmo, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta, Iztapalapa y Tláhuac.³

República, con el auxilio de un Consejo Consultivo que debía representar a diversos sectores de la población de dicha entidad federativa y "cuya intervención en la marcha de los asuntos encomendados al Departamento del Distrito Federal quedaba limitativamente circunscrita a los casos especificados en la ley, revistiendo característica fundamentales de asesoramiento, pues sus funciones capitalmente, eran de opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección. En cuanto al Jefe del Departamento del Distrito Federal, que era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, la Ley Orgánica de 1928^{*} le encomendó las facultades decisorias en todos los asuntos concernientes a la expresada entidad, la cual, para efectos administrativos, fue dividida en delegaciones y subdelegaciones.¹⁶⁰

El ordenamiento a que nos acabamos de referir fue sustituido por la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal expedida el 31 de diciembre de 1941^{*}, que introdujo nuevas reformas en la división territorial y administración del gobierno del Distrito Federal, y en lo cual siguió los lineamientos generales de la inmediata anterior; así como la de la que remplazo denominada Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (Reglamentaria la Base 1^a, fracción VI del artículo 73 de la Constitución, D. O. de 29 de diciembre de 1970, con reformas de 31 de diciembre de 1971, 30 de diciembre de 1972 y 26 de diciembre de 1976, y a su vez esta última fue abrogada por otra de igual nombre publicada el 29 de diciembre de 1978). Técnicamente debería de denominarse Ley Orgánica del Distrito Federal y no del Departamento, porque de su contenido se desprende que se refiere a los tres poderes que integran el gobierno de dicha entidad y a todas las ramas de la administración pública en la misma.

También fue expedida la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de marzo de 1971.

160 Burgoa Ignacio.- Derecho constitucional mexicano, pag. 9-5

* Reformas de esta Ley: Octubre de 1931, 11 Delegaciones. Estas Delegaciones fueron: Azcapotzalco, Iztacalco, Iztapalapa, Cua Jimilpa, San Angel, Magdalena Contreras, Coyoacan, Tlalpan, Tlahuac, Xochimilco y Milpa Alta.

Es de comentar que el gobierno del Distrito Federal, desde 1824, coexistieron autoridades federales y municipales (salvo el periodo en que rigieron las Constituciones Centralistas, de 1836 y 1843).¹⁶¹

Lo que no pudo lograr Carranza, se consiguió en agosto de 1928, en que a través de una reforma constitucional, se suprimió el régimen municipal, tanto del Distrito Federal como de territorios federales. La reforma de 1928 fue en contra de la historia constitucional de México, de la que se desprende que los habitantes de la ciudad de México, habían siempre tenido el derecho político de nombrar a sus gobernantes, el sistema municipal había tenido una amplia trayectoria en la capita mexicana hasta que fue suprimido en 1928.

A partir de 1928, los habitantes del Distrito Federal están privados de derechos políticos en cuanto a su régimen interior, aunque sí poseen la facultad de voto en la elección de Presidente de la República y de los diputados y senadores que los van a representar a nivel federal.

La situación actual del Distrito Federal es uno de los resultados de la corriente centralizadora del país que reviste la mayor importancia. La proporción territorial medular de México, desde el punto de vista económico, político, cultural y demográfico, se pone totalmente en manos de uno de los poderes federales. Este fenómeno reviste dos aristas: el énfasis en la centralización y el predominio del ejecutivo federal respecto a los otros dos poderes también federales y en general su situación como órgano de decisión en el país.¹⁶²

Con esta reforma empieza así una nueva forma de gobierno en el Distrito Federal o Ciudad de México.

161 Acosta Romero Miguel.- Derecho administrativo, pag. 145

162 Carpizo Magregor Jorge.- Estudios Constitucionales, pag. 139

* La superficie del Distrito Federal fue conservada como la ciudad de México y 12 delegaciones: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Ixtacalco, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Villa Alvaro Obregón, Villa Gustavo A. Madero, Ixtapalapa, Tlalpan y Xochimilco.

C A P I T U L O

I I I

ESTRUCTURA ACTUAL DEL GOBIERNO
DEL DISTRITO FEDERAL

El único derecho legítimo para gobernar, es dándole oportunidad a los gobernados

W. H. Harrison

Toda ciudad es una asociación, se forma por algún interés o beneficio.

Aristóteles.

- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

El gobierno del Distrito Federal, por cuanto toca a los fundamentos constitucionales de su organización, se encuentra expresado en el artículo 73 fracción VI de la Constitución Federal, mismo que, debido a su importancia no permitimos reproducir íntegramente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

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

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

2º La ley orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcertación de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

En este orden de ideas, vemos que el gobierno del Distrito Federal recae en el Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva, y que es el Congreso de la Unión el que legisla en lo relativo al Distrito Federal. Sin embargo, este Poder Legislativo ya no crea los demás poderes sino que únicamente da normatividad a sus funciones, ya que dichos poderes han sido creados a partir de la Constitución Federal.

En ejercicio de esa función, el Congreso de la Unión ha expedido diversas leyes orgánicas del Distrito Federal, que, aunque desde el punto de vista formal no se distinguen de la legislación ordinaria emanada del

Congreso, son por su objeto normaciones auténticas constituyentes, porque dotan de facultades y organizan a dos de los Poderes que por la Constitución carecen, no obstante, de facultades enumeradas en la misma.

En un primer término, es importante considerar cual es la razón que origina que el sustento de la organización del Distrito Federal se encuentre plasmado en la Ley Fundamental, misma que, como sabemos, anima la organización nacional; y por que no en una disposición de aplicarse en el Distrito Federal. Este, careciendo de la autonomía de que gozan las entidades federativas, no puede darse una Constitución que establezca su organización interna y, en esta virtud, es la propia Constitución Federal, en el artículo 73 fracción VI la que determina, siendo completada posteriormente por otras disposiciones jurídicas, como se estructura el gobierno del Distrito Federal y como se desarrollan las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. De acuerdo a las bases que con toda claridad se expresan en el artículo 73 fracción VI de la Ley Fundamental, el Distrito Federal no se gobierna a sí mismo, o dicho en otros términos, no crea los órganos que le gobiernan ni elige a sus autoridades.¹⁶³

DESIGNACION DE FUNCIONARIOS DEL DISTRITO FEDERAL

El artículo 89 de la Constitución, fracción II, expresa que el Presidente de la República tiene facultad para nombrar y remover libremente al gobernador del Distrito Federal.¹⁶⁴

Los diversos servidores públicos que integran la administración del Departamento del Distrito Federal son nombrados por designación y en ningún caso por elección, con la salvedad de los órganos de colaboración vecinal ciudadana.

Las designaciones que se hacen dentro de la estructura del Departamento del Distrito Federal para elegir a los funcionarios, provienen de dos fuentes: del Presidente de la República y del Jefe del Departamento.

Como ya hemos señalado en las líneas anteriores, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en su artículo 1º reitera la calidad del Presidente de la República como gobernante del Distrito Federal; además de esta consideración queda señalado: "y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente."

En consecuencia, tomando como punto de partida lo preceptuado por la Ley Orgánica, el Jefe del Departamento del Distrito Federal es designado por nombramiento presidencia. Por su parte, la propia ley, en su artículo 11 establece la forma de designación de otros funcionarios de la estructura administrativa del Departamento del Distrito Federal:¹⁶⁵

Artículo 11. Los Secretarios Generales, los Secretarios Generales Adjuntos y el Oficial Mayor del Departamento del Distrito Federal, serán designados y removidos por el Presidente de la República.

164 Serra Fojas Andrés.- Derecho administrativo, pag. 57

165 Aguirre Vizumett Javier.- El Distrito Federal, organización jurídica y política, pag. 177

Artículo 15. Las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal son órganos desconcertados y estarán a cargo de un Delegado, el cual será nombrado y removido libremente por el Jefe del Departamento, previo acuerdo con el Presidente de la República.

El Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en su artículo 5º fracciones VII y XIX establece:

Artículo 5. El Jefe del Departamento tendrá las siguientes atribuciones no delegables:

VII. Acordar los nombramientos de los funcionarios del Departamento y ordenar al Oficial Mayor su expedición.

.....

XIX. Hacer en su caso, las designaciones a que se contrae el artículo 53 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. ¹⁶⁶

El artículo (art. 53 de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal), se refiere a los funcionarios que tendrán a su cargo la dirección de las empresas paraestatales y, como es este caso, las dos alternativas son: el Presidente de la República y el titular de la Secretaría o Departamento Administrativo, éste no se aparta, en modo alguno, de lo dicho en líneas anteriores respecto a quienes pueden designar funcionarios en el Departamento del Distrito Federal.

La designación de funcionarios en el Departamento del Distrito Federal es, en todos los casos, un acto de administración y bajo ninguna circunstancia un acto de ejecución o un acto político; cierto es que se realiza un acatamiento, en última instancia, de las disposiciones que hemos invocado en el presente apartado, pero su contenido más auténtico es dar vida y movimiento a la administración del Departamento del Distrito Federal a través de tales designaciones.

Ahora bien, los funcionarios a que se refiere este apartado, son aquellos que tienen tal carácter, distinguiéndose de los empleados, en virtud de que tienen un encargo transmitido por ley, que crea una relación externa que les da un vínculo con el exterior que les otorga representatividad y secede lo contrario con los segundos. Este criterio de distinción se ha tomado siguiendo al maestro Gabino Fraga, dice que los funcionarios del Departamento son:

- El Jefe del Departamento
- Los Secretarios Generales
- Los Secretarios Generales Adjuntos
- El Oficial Mayor del Departamento
- El Tesorero
- El Controlador General
- Los Delegados
- Los Coordinadores Generales
- El Procurador Fiscal
- Los Directories Generales
- Los Directores Generales Adjuntos

Como se ha señalado, los cuatro primeros niveles que hemos listado son designados por el Presidente de la República y los restantes, debemos entender que por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, toda vez que el único funcionario, además del Presidente de la República, facultado por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y su Reglamento, para acordar nombramientos girando las ordenes correspondientes al Oficial Mayor, de acuerdo a lo previsto en el artículo 5º fracc. VII.¹⁶⁷

Es conveniente aclarar que el término "funcionarios" se utiliza en el presente apartado para efectos de poder distinguir a éstos de los empleados, ya que en la actualidad el término genérico para ambos es "servidores públicos".¹⁶⁸

167 Fraga Gabino.- Derecho Administrativo, pag. 195

168 Op. cit.- pag. 129

ORGANIZACION DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

La Administración Pública del Distrito Federal, como ya lo indicamos, se realiza por medio de un Departamento de Estado centralizado, bajo la dependencia directa del Presidente de la República.

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

Con esta denominación continuó hasta el 3 de enero de 1945, en que se cambió por el Gobierno del Distrito Federal. En 1947, recobró su denominación de Departamento del Distrito Federal.

El régimen de jerarquía que da unidad a la acción administrativa, debe diferenciarse en este caso: una es la jerarquía general de la administración pública que engloba a todos los órganos, y otra debe ser la jerarquía que regula la estructura del Departamento del Distrito Federal; seguir confundiéndonlas es acabar por borrar esta institución, tal como se precisa en la Constitución.

En la doctrina administrativa se abre paso a la idea de que los usuarios de los servicios deben tener representación adecuada, para presentar sus puntos de vista, en todo lo que atañe al consumo.

La ley administrativa debe recoger todos los elementos del servicio para convertirlos, como en otros países, en una Ley Orgánica de Servicios Públicos del Distrito Federal con sus diversos reglamentos, que a su vez deberían estudiar los Estados, en lo que atañe a sus propios servicios. La Ley Orgánica actual refundió, indebidamente en un texto, la ley anterior de servicios públicos.¹⁶⁹

Tanto el Departamento del Distrito Federal como la Jefatura del mismo, no son creados a partir de la Constitución, sino que la Ley que les da origen es la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, determinando su estructura, sus atribuciones y funciones. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala, siguiendo a la Ley Orgánica, las atribuciones del Departamento del Distrito Federal en su artículo 44.

La estructura interna del Departamento del Distrito Federal ha sufrido, al paso del tiempo, algunas modificaciones, incluso se ha contado con varias leyes orgánicas antecedentes a la actual que se publicó el 29 de diciembre de 1978. La Ley vigente sufrió una reforma, que apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de diciembre de 1983.¹⁷⁰

La Administración del Gobierno del Distrito Federal se encomienda a los siguientes funcionarios:

a) El Presidente de la República, que tiene a su cargo directamente el gobierno del Distrito Federal, en los términos de la Constitución.

Artículo 73, fracc. VI párrafo primero y 92 de la Constitución y artículo 1 de la Ley Orgánica, que ordena en su párrafo primero:

".....El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá de conformidad con las normas de organización y funcionamiento contenidas en esta ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal....."

b) El Jefe del Departamento del Distrito Federal:

".....El Jefe del Departamento del Distrito Federal será nombrado y removido libremente por el propio Presidente de la República....." Artículo 1 párrafo primero y segundo de la Ley Orgánica. Tiene la representación legal del Departamento.

170 Aguirre vizzuett Javier.- Distrito Federal, organización jurídica y política, pag. 134

c) Secretarios Generales del Departamento en el ejercicio del Gobierno del Distrito Federal, el Jefe del Departamento será auxiliado en el desempeño de sus funciones por tres Secretarías Generales, uno de los cuales deberá ser licenciado en derecho, que se denominará A, B y C respectivamente (art. 2 de la L.O.D.D.F. de 1970).¹⁷¹

En la L.O.D.D.F. de 1978, art. 3 menciona dos Secretarías Generales A y B, y la Secretaría General de Obras y Servicios.¹⁷² En las reformas de la L.O.D.D.F. de 1983 art. 3 establece seis Secretarías Generales....¹⁷³ Los Secretarios Generales del D.D.F. tendrán igual rango, entre ellos no habrá por lo tanto preminencia alguna y atenderán los asuntos que les encomiende el Jefe del Departamento; art. 3 de la L.O.D.D.F. vigente.

d) El Oficial Mayor, art. 3 de la L.O.D.D.F. de 1970, 1978 y las reformas de 1983.

e) La Tesorería en la L.O.D.D.F. de 1970, existía como Dirección General, art. 41. En esta Ley de 1978 y en las reformas de 1983, art. 3.

f) La Contraloría General, art. 41 de la Ley de 1970, art. 3 de la Ley de 1978 y reformas de 1983.

g) Las Delegaciones art. 10 y 12 de la L.O.D.D.F. de 1970, art. 14 de la Ley de 1978 y art. 3 fracc. X y art. 14 de las reformas de 1983.

h) Consejo Consultivo en el Distrito Federal, funcionará el Consejo Consultivo que se integrará por los Presidente de las Juntas de Vecinos.....Art. 3, 18 y siguientes de la L.O.D.D.F. de 1970 y art. 44 de la L.O.D.D.F. de 1978 y su reglamento interior respectivo.

i) Juntas de Vecinos, art. 14 de la Ley de 1970; art. 44 y siguientes de la L.O.D.D.F. de 1978 y su reglamento interior respectivo.

171 Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1970

172 Ley Orgánica del departamento del Distrito Federal, pag. 8

173 Diario Oficial de la Federación, 16 de diciembre de 1983

El Consejo Consultivo y las Juntas de Vecinos en la L.O.D.D.F. de 1970, eran auxiliares del Jefe del Departamento del Distrito Federal, sino que se les atribuye facultades de colaboración, para la debida administración pública y para la eficaz prestación de los servicios generales en la forma que fijan las leyes y reglamentos aplicables. (art. 44 y 51 de la ley)

j) Los Directores y Jefes de Oficina. "Los Directores Generales podrán delegar atribuciones en los Jefes de Oficina, previo acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal." Artículo 29, párrafo 3º de la Ley de 1970. El artículo 41 de la misma enumera las Direcciones Generales.

En la Ley Orgánica de 1978 establece, que los Secretarios Generales, el Oficial Mayor y los demás funcionarios titulares de los órganos administrativos centrales que señale esta Ley y los titulares de los órganos desconcentrados podrán delegar atribuciones en otros funcionarios, previo acuerdo con el Jefe del Departamento del Distrito Federal. (art. 12)

En las reformas de la Ley Orgánica de 1983 dice; que los Secretarios Generales, los Secretarios Generales Adjuntos, Oficial Mayor, Tesorero, Contralor General, Delegados, Coordinadores Generales, Procurador Fiscal, Directores Generales, Directores y demás titulares de las unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados, podrán delegar atribuciones en otros funcionarios, previo acuerdo con el Jefe del Departamento del Distrito Federal. (art. 12)

Además guardan estrecha relación con el Departamento del Distrito Federal:

- La Procuraduría del Distrito En los términos del artículo 73, fracción VI, base 5ª de la Constitución y el artículo 7 de la Ley de 1970 y artículo 9 de la Ley de 1978.

- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, artículo 6 de la Ley Orgánica de 1970, artículo 7 de la de 1978 y de su Ley; D.O.F., del 17 de marzo de 1971.

- El Tribunal Superior del Distrito Federal y los Tribunales de Justicia del fuero común. Art. 5 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970 y art. 6 de la L.O.D.D.F. de 1978.

- La Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal. Art. 6 párrafo segundo de la L.O.D.D.F. de 1970 y art. 8 de la L.O.D.D.F. de 1978.

- Los Organismos Descentralizados del Distrito Federal: como abasto, el metro, transporte eléctrico del Distrito Federal y otros; los cuales se rigen por sus respectivas leyes.

- Los Servicios Públicos concesionados de acuerdo con la Ley Orgánica.

Por lo que se refiere a los límites del Distrito Federal "son los fijados por los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, expedidos por el Congreso de la Unión ratificando los convenios celebrados con los Estados de Morelos y México respectivamente." Art. 13 de la L.O.D.D.F. de 1970 y 1978.

El Distrito Federal o Ciudad de México, se divide para efectos de esta Ley de acuerdo con sus características geográficas, históricas, demográficas, sociales y económicas en 16 Delegaciones. Art. 14 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970 y 1978.

La Ley fija sus denominaciones y los perímetros respectivos. Art. 15 párrafo 3º de la L.O.D.D.F. de 1970 y de 1978.

En las faltas temporales del Jefe del Departamento del Distrito Federal lo sustituirá el Secretario "A" y en ausencia de éste, los Secretarios "B" y "C" sucesivamente, y a falta de éstos el Oficial Mayor. (L.O.D.D.F. de 1970 art. 29 párrafo segundo)

En la Ley Orgánica de 1978 señala: que en las ausencias temporales del Jefe del Departamento del Distrito Federal, éste será sustituido por el Secretario del Gobierno "A", el Secretario de Gobierno "B", y en ausencia de éstos por el Secretario de Obras y Servicios. A falta de los anteriores por el Oficial Mayor. (Art. 11)

En el reglamento interior del D.D.F., publicado en el D.O.F. el 26 de agosto de 1985, establece: Durante las ausencias del Jefe del D.D.F., el despacho y resolución de los asuntos correspondientes a la dependencia, en su orden, quedarán a cargo del Secretario General de Gobierno, del Secretario General de Desarrollo Social, del Secretario General de Obras, del Secretario General de Protección y Vialidad y en ausencia de éstos a cargo del Oficial Mayor. (art. 55)

En las ausencias de los Secretarios Generales, Oficial Mayor, Tesorero, Contralor General, Coordinadores Generales y Delegados, serán suplidos para el despacho de los asuntos de su competencia, por el funcionario adscrito en el área de su responsabilidad, que se designe por acuerdo del Jefe del D.D.F., el cual deberá publicarse en la Gaceta Oficial del propio Departamento. (art. 56)

Durante la ausencia de los titulares de los órganos desconcertados y de las unidades administrativas a que se refiere el capítulo VIII del presente Reglamento, Directores, Subdirectores y Jefes de Unidad serán sustituidos por los propios titulares de los órganos desconcertados y de las referidas unidades administrativas. (art. 57)

Con relación al Jefe del Departamento del Distrito Federal:

El Jefe del Departamento del Distrito Federal tiene la representación legal del mismo, según lo determina el artículo 10 de la Ley, así mismo, según lo establece el artículo 2º del propio ordenamiento, deberá residir en el Distrito Federal. Esta representación puede ser delegada a través de la expedición de los acuerdos a que se refiere el artículo 4º del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal y que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial. El artículo 3º de la Ley Orgánica determina cuales son las unidades administrativas que auxiliarán al Jefe del Departamento en el ejercicio de sus funciones:

- Secretaría General de Gobierno
- Secretaría General de Planeación y Evaluación
- Secretaría General de Obras
- Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología
- Secretaría General de Desarrollo Social
- Secretaría General de Protección y Vialidad
- Oficialía Mayor
- Tesorería
- Contraloría General
- Delegaciones

Puede contar además con dos Secretarías Generales Adjuntas, para atender actividades administrativas o realizar tareas que con carácter temporal le delegue la Jefatura del Departamento. La Jefatura del Departamento contará además con las Coordinaciones Generales, Direcciones Generales y demás unidades administrativas y centrales, y órganos desconcertados que establezca su reglamento interior.

De acuerdo con el artículo 4º de la Ley Orgánica, la asignación y distribución de las atribuciones de las unidades administrativas centrales y órganos desconcertados, se señalará en el Reglamento Interior. El Reglamento

que se encuentra vigente es el publicado el día 26 de agosto de 1985; en este ordenamiento se excluyen las Secretarías Generales de Planeación y Evaluación y de Desarrollo Urbano y Ecología.

Consideramos que el hecho de que se hayan suprimido en el Reglamento y no en la Ley Orgánica, obedece a que éste es el que, de acuerdo al artículo 4º de la Ley Orgánica, establece las funciones de las diferentes unidades administrativas y órganos desconcentrados. Estimamos, sin embargo, que es recomendable adecuar la Ley con el Reglamento Interior, a fin de que se logre entre ambos la mayor coherencia posible.

Dentro de la estructura del Departamento del Distrito Federal, existen órganos pertenecientes a la administración pública centralizada, órganos desconcentrados, descentralizados y empresas de participación estatal. El artículo 16 de la Ley Orgánica determina cuales son las unidades y órganos que conforman, en el Distrito Federal, la administración pública centralizada:

Jefatura del Departamento
 Secretarías Generales
 Secretarías Generales Adjuntas
 Oficialía Mayor
 Tesorería
 Contraloría General
 Delegaciones
 Coordinaciones Generales
 Procuraduría Fiscal
 Direcciones Generales
 Direcciones y demás unidades administrativas centrales
 y órganos desconcertados

Los órganos desconcertados están jerárquicamente subordinados al Jefe del Departamento del Distrito Federal y tendrán las facultades para resolver lo que en cada caso se determine. De acuerdo al Reglamento

Interior, existen los siguientes órganos desconcertados:

- Delegaciones
- Almacenes para los trabajadores del D.D.F.
- Servicio público de localización telefónica
- Comisión de vialidad y transporte
- Comisión coordinadora para el desarrollo rural

Las funciones y atribuciones de estos órganos se encuentran señaladas en los artículos 45 y 50 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. Los organismos descentralizados por su parte, según aparece señalado en el acuerdo que ordena el agrupamiento por sectores de diversas entidades de la Administración Pública Paraestatal, publicado en el Diario Oficial de 17 de enero de 1977, son los siguientes:

- Caja de Previsión Social de la Policía del Departamento del Distrito Federal
- Caja de Previsión de los trabajadores a lista de raya del Distrito Federal
- Industrias de Abastos
- Servicio de Transporte Eléctrico del Distrito Federal
- Sistema de transporte colectivo

Posteriormente, por acuerdo del 10 de abril de 1978, se agregaron a la lista organismos sectorizados del Departamento del Distrito Federal: Desarrollo Urbano del Valle de México, S.A. de C.V. y Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V.

Además de los órganos pertenecientes a la Administración Pública Centralizada, los desconcertados y los descentralizados, existen los llamados órganos de colaboración vecinal y ciudadana, que se encuentran regulados por el capítulo V de la Ley Orgánica, comprendidos en los artículos 44 y 51 y son los siguientes:

1. Comités de manzana
2. Juntas de Vecinos
3. Asociación de Residentes
4. Consejo Consultivo del Distrito Federal

Delegaciones del Distrito Federal

Desde la Ley de 1970 se suprimió el calificativo de delegaciones político-administrativas y simplemente las leyes, hasta la actual de 1978, sólo hablan de Delegaciones del Distrito Federal, pero, en nuestra opinión, las delegaciones tienen una función político-administrativa, por lo siguiente:

1. La ley determina que son órganos desconcertados y ejercerán las atribuciones que corresponden al Departamento del Distrito Federal, conforme al reglamento interior.

En este contexto, la Delegación es una unidad político-administrativa regional que se lleva a cabo todas las atribuciones y cometidos que corresponden al Departamento del Distrito Federal, dentro del territorio geográfico de la propia Delegación.

Al hablar de que se realizan todas las atribuciones, para nosotros se están comprendiendo no sólo las de carácter administrativo sino también las políticas, pues, evidentemente el Departamento del Distrito Federal realizan actividades de esta naturaleza.

Realizan funciones de esta índole existiendo en la actualidad cierta confusión, porque junto a las delegaciones político-administrativas existen las delegaciones del Ministerio Público, delegaciones de policía, delegaciones de la Tesorería del Distrito Federal, Oficinas del Registro Civil, Oficinas de Aguas y Saneamiento, dependencias todas las del Departamento del Distrito Federal que no se ubican en el mismo sitio y sin que exista régimen de coordinación entre ellos.

Fensamos que la división geográfica del Distrito Federal ya no está de acuerdo con la realidad, debido al crecimiento demográfico y a las actividades de toda índole de la entidad. Posiblemente sea necesario hacer un estudio para establecer una nueva división territorial que permita prestar los servicios administrativos del Departamento con la mayor eficiencia y rapidez y que las oficinas no estén dispersas y ubicadas por distintos rumbos de la ciudad, sino que corresponda exactamente a una Delegación del Distrito Federal al resaltar la actividad en todas las ramas de la administración que a ese órgano corresponda, en la superficie geográfica encomendada a la delegación.

Para este efecto, el Distrito Federal cuyos límites son ratificados por la Ley, y que son los señalados en los convenios celebrados con los Estados de Morelos y México, respectivamente en 1898, se divide territorialmente en 16 delegaciones.¹⁷⁴

Anteriormente, las delegaciones que hoy forman el Distrito Federal eran denominadas delegaciones políticas, pero a partir de la Ley de 1970 se les ha llamado simplemente delegaciones del Distrito Federal.

De acuerdo al artículo 15 de la Ley Orgánica, se trata de órganos desconcertados y estarán a cargo de un delegado nombrado y renovado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Los Delegados ejercerán las atribuciones que corresponden al Jefe del Departamento del Distrito Federal en sus respectivas jurisdicciones, con excepción de aquellas atribuciones que son, por su naturaleza propias de los órganos de la administración pública centralizada.

El Distrito Federal cuenta con dieciséis delegaciones, que dividen su territorio y que se denominan como sigue:

174 Acosta Romero Miguel.- Teoría general del derecho administrativo, pag. 153

1. Alvaro Obregón
2. Azcapotzalco
3. Benito Juárez
4. Coyoacán
5. Cuajimalpa de Morelos
6. Cuauhtémoc
7. Gustavo A. Madero
8. Iztacalco
9. Iztapalapa
10. La Magdalena Contreras
11. Miguel Hidalgo
12. Milpa Alta
13. Tláhuac
14. Tlalpan
15. Venustiano Carranza
16. Xochimilco

La Ley Orgánica establece con precisión la extensión territorial que corresponde a la jurisdicción de cada una de las delegaciones. Las obligaciones que tienen encomendadas las delegaciones, se encuentran en el artículo 45 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.¹⁷⁵

Los Delegados

Los Delegados son los funcionarios nombrados y removidos por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo del Presidente de la República y que encabezan la unidad desconcertada conocida como Delegación del Distrito Federal.

Atribuciones de las Delegaciones del Distrito Federal

Las principales atribuciones son las siguientes:

1. Vigilar la debida prestación de los servicios públicos
2. Auxiliar en lo administrativo (Registro Civil)
3. Prestación de servicios médicos gratuitos de emergencia
4. Proporcionar servicios de defensoría de oficio en materia civil, penal, administrativa y de trabajo
5. Proveer la conservación de los servicios de agua potable y drenaje
6. Mantener en buen estado el servicio de alumbrado, parques y jardines, etcétera
7. Coadyuvar en la inspección de obras particulares y construcciones en estado ruinoso o peligroso
8. Vigilar el funcionamiento de espectáculos y diversiones públicas para hacer respetar la moral
9. Legalizar y certificar en los términos de las leyes o reglamentos relativos, firmas o documentos
10. Tramitar permisos, licencias o autorizaciones para la realización de actividades mercantiles o industriales
11. Llevar y mantener actualizado un padrón de predios ubicados en la delegación
12. Prestar el servicio de información catastral
13. Recaudar con sujeción a los sistemas y disposiciones que expida la Tesorería del Distrito Federal, los impuestos derechos, productos y aprovechamientos que establezca la Ley anual de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, que se causen en la Delegación.¹⁷⁶

Personalidad jurídica del Distrito Federal

Se ha suscitado la duda de si el Distrito Federal, tiene o no, personalidad jurídica y hasta ahora no hay unidad en la doctrina, en la legislación ni en la práctica administrativa y judicial sobre ese particular.

Desde nuestro punto de vista, debe tener personalidad jurídica propia, ya que tiene territorio, población, poderes que ejercen su gobierno, y un orden jurídico que regula a éste. En este orden de ideas, podría decirse que confirma este criterio, el que el Distrito Federal tenga régimen patrimonial, presupuestario y financiero, también independiente de la Federación. En este sentido se orienta una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictada el 2 de enero de 1965, en el Amparo número 3675, legible en el tomo 101, página 9 del Semanario Judicial de la Federación que dice:

"El Distrito Federal queda asimilado en cuanto a su régimen interior, en las entidades que integran la Federación, constituyendo una entidad distinta a la propia Federación."

Si únicamente se considera al Departamento del Distrito Federal, como unidad administrativa centralizada dependiente del Poder Ejecutivo, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no tendría personalidad jurídica porque sus actos serían los de una dependencia del Poder Ejecutivo y por lo tanto se consideraría que no tiene autonomía política, ni administrativa, según tesis sustentada también por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la competencia número 30/954, fallada el 9 de febrero de 1955 por el Pleno de la SCJN, en ejecutoria de 29 de octubre de 1951, dictada en la revisión número 5681/950 al Amparo promovido por Miguel Garcés, en contra de actos del Jefe del Departamento del Distrito Federal. En este caso los casos del Departamento del Distrito Federal serán actos del Poder Ejecutivo Federal.

Como ya apuntamos, el Departamento del Distrito Federal, viene a ser la Administración Pública de esa entidad que depende directamente del Poder Ejecutivo Federal.

El Distrito Federal puede calificarse como una entidad federativa, puede citarse en apoyo de este criterio, el precedente citado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que resolvió en sesión celebrada

el 9 de febrero de 1968.

Si el Distrito Federal es una entidad federativa, cuenta con un sistema hacendario distinto al de la Federación, con su propia Ley de Hacienda y Presupuesto de Egresos y su Ley de Ingresos propia, que son la base para el sistema impositivo de carácter local vigente en el Distrito Federal.

Pudiera argumentarse que el Departamento del Distrito Federal es una dependencia del Presidente de la República y de acuerdo con la LOAPF, forma parte de la Administración Federal. El artículo 44 de dicho ordenamiento a la letra dice: Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad, en los términos de su Ley Orgánica, y
- II. Los demás que le atribuyan las leyes y reglamentos.¹⁷⁷

Como puede verse, la LOAPF también califica de "entidad" (federativa), al Distrito Federal, de donde aún cuando sus autoridades en un aspecto pudieran considerarse federales, también tienen la característica de locales, ya que su competencia se restringe exclusivamente al ámbito territorial del Distrito Federal, tal y como lo previene la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en sus artículos 10 y 12.

El Departamento del Distrito Federal es, por lo tanto, una autoridad federal, pero local cuya competencia se restringe a su ámbito territorial, pues por otra parte, puede afirmarse que existen autoridades federales que tienen jurisdicción sobre el territorio de la República.

177 Acosta Romero Miguel.- Teoría general del derecho administrativo, pag. 147

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978, en su artículo 32, textualmente dice: "El Departamento del Distrito Federal tiene personalidad y capacidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles que le sean necesarios."

Acosta Romero hace una crítica a este artículo diciendo que, con una inadecuada técnica legislativa viene a introducir una confusión en los conceptos, ya que afirma que el Departamento del Distrito Federal tiene personalidad jurídica, lo cual no va a corde ni con la realidad, ni con las disposiciones legales y sobre todo, constitucionales que hemos comentado en párrafos anteriores, ya que la personalidad jurídica propia es de la entidad federativa Distrito Federal, y es ésta la que tiene patrimonio propio y capacidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes y el Departamento del Distrito Federal, sólo es uno de los órganos de gobierno de la entidad federativa a través de los cuales ejerce sus derechos y cumple sus obligaciones, pero de ninguna manera, como Departamento tiene personalidad jurídica propia, por lo cual criticamos la confusión en que incurre el artículo antes transcrito.¹⁷⁸

El patrimonio del Distrito Federal

El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídico-política propia y que integra, en unión de los Estados de la República Mexicana, según lo declara el artículo 40 constitucional. Por virtud de dicha personalidad, tiene la titularidad del dominio de diversos bienes mueble e inmuebles que componen su patrimonio y que obviamente son distintos de los que pertenecen a la Federación, a los particulares, a las entidades sociales o a los organismos paraestatales de diferente índole.

Los habitantes de la mencionada entidad federativa tienen el derecho de usar las vías terrestres, las plazas, calles, avenidas, viaductos,

paseos, jardines y parques públicos de la ciudad de México conforme a la naturaleza y destino inherentes a estos bienes inmuebles. Tal derecho corresponde a la comunidad o a los grupos humanos que la integran como antes colectivos, así como a todos y cada uno de quienes componen una y a otros, implicando en sus respectivos casos un uso universal y un uso singular concomitante, coincidente, simultáneo e inescindible, o como dice la doctrina del Derecho Administrativo, un "usus amnibus" (uso para todos) y un "usus singulis" (uso para cada uno).

Como no puede existir ningún derecho sin la obligación correlativa ésta, tratándose del derecho colectivo o singular de usar los bienes de uso común, consiste en el respeto, en la observancia coercible del propio derecho a cargo de todas las autoridades del Estado, y específicamente del Distrito Federal. El multicitado derecho es evidentemente por su propia índole coercitivo, ya que las autoridades estatales tienen el deber ineludible de comportarse activa o pasivamente conforme a él, toda vez que esta previsto en la ley, según hemos afirmado.

El respeto y la observancia coercible a que hemos aludido se traduce, a su vez, en que las mencionadas autoridades no deben impedir, imposibilitar, estorbar o alterar el uso público o singular de ningún bien de uso común, y en conservarlo bajo las condiciones y con los atributos que su misma naturaleza y destino establezcan. Dicho de otra manera ninguna autoridad puede, sin desacatar la mencionada obligación, cambiar o variar tal naturaleza y destino, máxime cuando se manifiesten en objetos simultáneos respecto de ciertos bienes de uso común.

Por otra parte, es evidente que el mencionado derecho de uso colectivo y singular está sujeto a diferentes limitaciones en cuanto a su ejercicio y que los bienes de uso común pueden ser cambiados de destino, según lo exijan las necesidades públicas de suyo tan variadas y variables.

Sin embargo, toda limitación o todo cambio deben tener como fuente exclusiva los principios jurídicos que hemos señalado. Así lo ordena el artículo 30 de la Ley General de Bienes Nacionales y el 768 del Código Civil, preceptos que no hacen sino reiterar el principio de legalidad que instituye en el artículo 16 de la Constitución Federal, primordialmente. En otros términos, ninguna limitación del citado derecho de uso ni variación alguna del destino de cualquier bien de uso común deben obedecer a la sola decisión de las autoridades administrativas.¹⁷⁹

Los bienes del Departamento del Distrito Federal

La fracción VI del artículo 27 constitucional ordena en su parte relativa:

".....Los Estados, el Distrito Federal y los territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos....."

El capítulo cuarto, artículo 32 y siguientes reglamentan lo relativo a los bienes del Departamento.

La ley clasifica dichos bienes en dos grupos: a. artículo 33 de la Ley; y b. Los bienes de dominio privado "que son aquellos no comprendidos en la enumeración y cuyo uso o utilidad no tengan interés público." Art.35

Todos los bienes muebles o inmuebles que constituyan el patrimonio del Distrito Federal son inembargables. En consecuencia, no podrá emplearse la vía de apremio ni dictarse auto de ejecución para hacer efectivas las sentencias dictadas a favor de particulares en contra del Distrito Federal o de su Hacienda. Tales sentencias se comunicarán al Presidente de la República, como encargado del Gobierno del propio Distrito Federal, a fin de que si no hubiere partida en el presupuesto de egresos del año siguiente, se solicite del Congreso de la Unión la expedición del decreto especial que autorice la erogación. Art. 36

Los bienes del dominio público de uso común y los destinados a un servicio público, no podrán ser objeto de hipoteca ni reportar en provecho de particulares, sociedades o corporaciones, ningún derecho de uso, usufructo o habitación; tampoco podrán imponerse sobre ellos servidumbre pasiva alguna en los términos del derecho común. Los derechos de tránsito, de vistas, de luces y otros semejantes sobre los bienes, se registrarán por las leyes y reglamentos administrativos. los permisos o concesiones que otorgue la autoridad administrativa sobre esta clase de bienes tendrán siempre el carácter de revocables. Art. 36 de la L.O.D.D.F. de 1978.

Se requiere la autorización presidencial para enajenar los bienes inmuebles de dominio privado. La misma autorización se requiere para gravar los bienes que constituyan el patrimonio de los organismos públicos descentralizados y de las empresas de participación estatal. Art. 37 de la L.O.D.D.F. de 1978.¹⁸⁰

Al Departamento del Distrito Federal, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: administrar los bienes del dominio público y los del dominio privado del mismo. Art. 17 fracc. 1ª de la L.O.D.D.F. de 1978.

El régimen financiero del Departamento del Distrito Federal

La ley de ingresos del Departamento es expedida por el Congreso de la Unión: artículo 73, fracc. VII de la Constitución; y en cuanto a los egresos, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de acuerdo con el artículo 74 fracc. IV de la Constitución.

"El Presupuesto Anual de Egresos del Departamento del Distrito Federal, comprenderá todas las dotaciones que para la realización de sus funciones requieran los órganos establecidos por la presente ley, así como los organismos, instituciones o dependencias cuyo sostenimiento esté a cargo del propio Departamento." Art. 19 de la L.O.D.D.F. de 1978.

Corresponde el despacho de los siguientes asuntos, al Departamento del Distrito Federal: L.O.D.D.F. Art. 19

I. Formular y proponer el anteproyecto de presupuesto anual de egresos, y dirigir, planear, programar y controlar la inversión pública del Departamento del Distrito Federal.

XII. Formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y la ley de ingresos del Departamento del Distrito Federal, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo relativo a que los sistemas impositivos del Departamento sean congruentes con los del Gobierno Federal.

V. Controlar y vigilar el ejercicio del presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal y evaluar su gasto público para fines internos.

VII. Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la formulación del programa financiero y en el control de la deuda pública.

X. Llevar la contabilidad del Departamento del Distrito Federal y el control del presupuesto y costos por programas y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos, y elaborar la cuenta pública anual que debe presentarse a la Cámara de Diputados.

XI. Proyectar y calcular los ingresos anuales del Departamento del Distrito Federal, con la intervención de la secretaria de Hacienda y Crédito Público en lo referente a la política de ingresos.

XVII. Imponer sanciones por infracciones a las leyes fiscales de la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal.¹⁸¹

¹⁸¹ Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978, pag. 32 a 34

EL CONTROL DE LA ADMINISTRACION DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se dió la pauta en todo el país, para realizar el exacto cumplimiento de las disposiciones jurídicas, que rigen los procedimientos administrativos a que deben sujetarse los servidores públicos y, por otra parte el acatamiento debido a los ordenamientos legales que animan sus facultades y obligaciones.

Como se ha señalado a través de una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se creó la Secretaría General de la Contraloría de la Federación.

A través de este ordenamiento legal, se faculta a la Secretaría General de la Contraloría para que expida las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de la Administración Pública Federal, así como también para plasmar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.

Con el objeto de que este control se pudiera llevar a cabo, se crearon en las diferentes dependencias y entidades del Gobierno Federal órganos de control que deben realizar dicha vigilancia. En consecuencia, en 1983 se restructuró la Contraloría General del Departamento, creándose asimismo el Sistema Integral de Control del Departamento del Distrito Federal:

Este sistema se define como el conjunto de indicadores que permiten analizar oportuna y sistemáticamente, la congruencia y la efectividad en el funcionamiento de los instrumentos, procedimientos y mecanismos de control que interactúan dentro y entre los sistemas de regulación, apoyo y operación de la administración pública federal.¹⁸²

Los objetivos del Sistema son:

- a) Contribuir a la modernización de los sistemas, instrumentos y mecanismos de control de sector;
- b) Promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros del sector; y
- c) Prevenir y combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones.

Para la consecución de estos objetivos, la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, se encuentra integrada por las siguientes áreas:

- Subcontraloría de Normas, Dirección de Normas y Dirección de Sistemas de Control
- Subcontraloría de Auditoría, Dirección de Auditoría Financiera y Dirección de Auditoría Operacional
- Subcontraloría de Obras, Bienes y Servicios, Dirección de Control de Bienes, Dirección de Control de Obras, Dirección de Supervisión y Servicios
- Dirección de Responsabilidades y Sanciones; y
- Coordinación Administrativa, Subdirección de Recursos Financieros, Subdirección de Recursos Humanos y Subdirección de Recursos Materiales y Servicios

A nivel desconcertado, existen contralorías internas en las delegaciones, en los demás órganos desconcertados y en las entidades paraestatales.

El Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en su artículo 9º correspondiente al capítulo VI, "De las atribuciones de la Contraloría General", establece el contenido de las funciones a realizar por la Contraloría.

A continuación se enumeran las más importantes:

1. Organizar, instrumentar y coordinar el Sistema Integral de Control del Departamento del Distrito Federal, que permita apoyar al Jefe del Departamento en la vigilancia de la aplicación correcta de disposiciones, políticas, programas, presupuestos, normas, lineamientos, procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación.
2. Expedir las normas y lineamientos que regulen el funcionamiento del Sistema Integral de Control, en concordancia con las que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
3. Programar y llevar a cabo auditorías, exámenes y evaluación de sistemas operativos y de información y supervisión de los sistemas de control, en las unidades administrativas del Departamento del Distrito Federal, formulando en cada caso las observaciones y recomendaciones que estime necesarias.
4. Verificar que las unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades del sector Departamento del Distrito Federal entiendan las observaciones y recomendaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda, derivadas de la revisión de la cuenta pública.
5. Proporcionar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la información y elementos que ésta requiera para el desempeño de sus atribuciones.
6. Atender las quejas y denuncias que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las distintas áreas del Departamento.
7. Constituir las responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones que correspondan, de acuerdo con los términos que las leyes respectivas señalen y con las normas y lineamientos que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuando incurran en responsabilidades los servidores públicos del sector.

Es importante destacar que el Sistema Integral de Control no se ha implantado en su totalidad, sino que en principio se definieron sus alcances y metodología, para más adelante ponerlo a funcionar paulatinamente.

A tal efecto, se han modernizado los sistemas administrativos en general para que funciones en conexión con los sistemas de control y evaluación, a fin de que se promueva la racionalidad con el manejo de recursos se incremente la congruencia en la organización del Departamento, se promueva la expedición de normas, procedimientos y mecanismos encaminados a lograr el estricto apego a los conceptos de disciplina y austeridad presupuestal.

La implantación total de este sistema se logrará en cuanto la asistencia técnica en la materia alcance a todas las dependencias y entidades del sector. 183

ORGANOS DE PARTICIPACION VECINAL

Existen además otros órganos contemplados por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y por su Reglamento Interior denominados "órganos de colaboración vecinal y ciudadana", que también tiene un contenido político o inclusive político-administrativo, como señalan algunos autores, en virtud de que se incrustan aunque incipientemente, en una estructura de contenido administrativo. Todos estos órganos se crean a partir de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (Diario Oficial de 29 de diciembre de 1978), y posteriormente el Reglamento Interior señala un marco más específico de sus atribuciones y funciones.

Los órganos de colaboración vecinal y ciudadana son:

1. Los comités de manzana
2. Las asociaciones de residentes
3. Las juntas de vecinos
4. El consejo consultivo del Distrito Federal

El artículo 51 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal establece la forma cómo cada uno de los órganos de colaboración se constituirá. Los comités de manzana se integrarán por elección popular, mediante convocatoria de las autoridades delegacionales, componiéndose cada comité de un jefe de manzana, un secretario y tres o más vocales.¹⁸³

Las asociaciones de residentes con los jefes de manzana de cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional que exista en la Delegación. Las asociaciones de residentes elegirán su directiva integrándola de la siguiente manera: un presidente, un secretario y tres vocales como mínimo. Esta misma estructura es la que observarán los integrantes de las juntas de vecinos; en éstas, el secretario fungiría como suplente del presidente.¹⁸⁴

183 Ley Orgánica del Distrito Federal, pag. 116

184 Agurre Vizzuett Javier.- Distrito Federal organización jurídica y política, pag. 133

Las juntas de vecinos, se integrarán con los presidentes de asociaciones de residentes de la Delegación. Las juntas de vecinos son órganos de colaboración ciudadana del Jefe del Departamento y de los Delegados, respectivamente, que funcionan en cada una de las 16 Delegaciones en que se divide el Distrito Federal. Cada Junta se constituirá con no menos de 20 miembros y dentro de ellos deberán figurar, cuando menos 4 mujeres y 2 jóvenes, éstos de no más de 25 años.

Eligen un Presidente, al igual que un suplente y un secretario de actas; esta elección se hará por cédula de votación y en forma nominal, al mismo tiempo se deberá votar por tres miembros directivos de la Junta; esta designación durará 3 años que dura en su cargo la Junta de Vecinos.¹⁸⁵

El cargo de miembro de una junta de vecinos es honorífico, no se percibe remuneración alguna por desempeñarlo, y dicho encargo tendrá una duración de tres años, sin que sea posible volver a ser designado para el periodo inmediato. La elección se realiza por cédula de votación en forma nominal.¹⁸⁶

Para ser miembro de una junta de vecinos se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano.
- II. Tener una edad mínima de dieciocho años.
- III. Estar en pleno goce de sus derechos.
- IV. Residir en la delegación correspondiente, con auténtico arraigo en la misma.
- V. No ser funcionario público, miembro activo del cuerpo de oficiales o jefes de las Fuerzas Armadas de la Nación o de la Judicatura, miembro activo de algún partido político, ni ocupar un puesto de elección popular.

185 Ley Orgánica del Distrito Federal, pag. 117

186 Foya Viesca Jacinto.- Administración pública federal, pag. 156

Atribuciones y obligaciones de la Junta de Vecinos

1. Recibir información mensual sobre la prestación de los servicios públicos de la autoridad correspondiente.
2. Proponer al delegado las medidas que estime convenientes para mejorar la prestación de los servicios y sugerir nuevos servicios.
3. Informar al Consejo Consultivo y al Delegado respectivo sobre el estado que guarden los monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, ruinas prehispánicas y coloniales, bibliotecas, museos y mercados, hospitales, panteones, zoológicos, centros recreativos, parques, jardines, zonas arboladas, viveros, obras de ornato y en general todo aquello en lo que la comunidad tenga interés.
4. Opinar y proponer soluciones sobre los servicios educativos, públicos o privados, que se presten en la Delegación.
5. Dar opinión al Delegado sobre medidas administrativas de las Delegaciones conocer los problemas que afectan a sus representados y proponer las soluciones conducentes.
6. Informar al Consejo Consultivo del Distrito Federal los problemas administrativos y de servicios públicos que no se hayan podido resolver y rendirle un informe mensual de sus actividades.
7. Cooperar en los casos de emergencia con las autoridades del Departamento del Distrito Federal.
8. Opinar sobre los problemas de vivienda, servicios sanitarios y otros asuntos de interés social.
9. Conocer oportunamente los programas de obras y servicios que afecten a su comunidad y proponer adiciones y modificaciones sobre los mismos.
10. Recibir contestación y explicación suficientes sobre sus opiniones y proposiciones por parte de la autoridad competente.
11. Las demás que señalan las leyes y reglamentos.¹⁸⁷

187 Reglamento interno de las juntas de vecinos del Distrito Federal, 4 de junio 1974, de la Ley Orgánica del Distrito Federal pag. 428

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

En cada una de las delegaciones del Distrito Federal, con la participación de las asociaciones de residentes, se constituirá una junta de vecinos. Finalmente, el Consejo Consultivo del Distrito Federal, se integra por los presidentes de las juntas de vecinos de cada delegación. Los suplentes de éstas podrán serlo también para efectos del Consejo, pero solamente actuarán en ausencia de los propietarios.

Como hemos señalado, los presidentes de las diferentes juntas de vecinos pasan, por ese sólo hecho a formar parte del Consejo Consultivo del Distrito Federal, por lo que en consecuencia ésta se compone de dieciséis propietarios y otros tantos ¹⁸⁸suplentes.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal convoca a los presidentes de las Juntas de Vecinos y a sus suplentes para integrar el Consejo Consultivo de la Ciudad de México. En la primera sesión es electo en votación secreta, por cédula, el presidente del Consejo entre los mismos presidentes de Juntas de Vecinos, así como la persona que deba fungir como secretario del Consejo y su suplente.

El Consejo Consultivo también organizará comisiones de trabajo. La designación de las comisiones deberá hacerse en la segunda sesión que celebre, por votación a través del sistema de planillas y por medio de cédula estrita. De estas comisiones de trabajo, cuatro serán permantes,

integradas por tres miembros cada una:

Primera Comisión:	De legislación y reglamentos
Segunda Comisión:	De administración y servicios públicos
Tercera Comisión:	De acción cívica y social
Cuarta Comisión:	De justicia y prácticas fiscales

Puede existir además comisiones especiales, cuando así se requiera.

Las comisiones especiales permanentes serán:

- a) La de coordinación con las juntas de vecinos.
- b) La de ceremonial
- c) la de información y quejas

Las comisiones que se crean tendrán un carácter transitorio y en consecuencia cesarán en sus funciones una vez que haya concluido el objetivo para el que fueron creadas.

De acuerdo con el artículo 51 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, art. 6 del Reglamento Interno, al Consejo Consultivo le corresponden las siguientes atribuciones:

1. Colaborar con el Jefe del Departamento del Distrito Federal para la debida administración pública y en especial para la eficaz prestación de los servicios generales, en la forma en que se fijen las leyes y reglamentos aplicables.¹⁸⁹

2. Proponer a la consideración del Jefe del Departamento del Distrito Federal, proyectos de leyes y reglamentos, y reformas o derogaciones de leyes y reglamentos vigentes en el propio Distrito Federal, y opinar sobre los nuevos proyectos o sobre las reformas o abrogaciones de las ya existentes, que procedan de las autoridades del Distrito Federal. Asimismo, sobre estas

materias proponer al Jefe del Departamento la instauración del referéndum y apoyar o no la instauración de la iniciativa popular.

3. Informar al Jefe del Departamento del Distrito Federal las deficiencias que surgan en la administración pública y, especialmente, en la prestación de servicios generales de cualquier tipo.

4. Proponer que determinada función o actividad que se realice regular o continuamente, se declare servicio público, cuando estime que es de interés público y de utilidad general; proponer que algún servicio público prestado por los particulares, por una empresa de participación estatal o por un organismo descentralizado para serlo por el Departamento del Distrito Federal o viceversa y proponer la declaración y creación de nuevos servicios públicos.

5. Opinar sobre estudios de planeación urbana.

6. Emitir opinión al Jefe del Departamento del Distrito Federal acerca de la política fiscal del propio Departamento.

7. Coordinar los trabajos de las Juntas de Vecinos.

8. Conocer oportunamente en su integridad los planes y programas de obras y servicios del Distrito Federal y proponer adiciones y modificaciones sobre el mismo.

9. Recibir contestación escrita y explicación suficiente sobre las resoluciones de la autoridad competente en aclaración relacionada con sus opiniones y proposiciones.

10. Las demás que fijen esta ley y otras disposiciones aplicables.

Las sesiones del Consejo Consultivo podrán ser de tres clases:

Ordinarias

Extraordinarias

Solemnes

Las sesiones ordinarias deberán celebrarse por lo menos una vez al mes, en la fecha y hora que fije el Presidente del Consejo, es decir, el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Tanto las sesiones extraordinarias como las ordinarias, el mínimo de asistentes requerido será de nueve consejeros; si no se reúne este número entonces se citará para una nueva reunión dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, la que se celebrará con los asistentes que se presenten cualquiera que sea su número.

Las sesiones solemnes se llevarán a cabo con objeto de conmemorar acontecimientos históricos, de especial relevancia cívica o para recibir a visitantes extranjeros de alto rango político o elevados méritos culturales o científicos, etc., según lo hubiere acordado previamente el propio Consejo a solicitud del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El Consejo Consultivo podrá asesorarse de un cuerpo técnico que tendrá funciones transitorias; a tal efecto se integrará una lista de personas que por sus características se consideren adecuadas para esta labor y se le propondrá al Jefe del Departamento del Distrito Federal.¹⁹⁰

Evaluación de los órganos de colaboración ciudadana.

Desde que fueron creados algunos de éstos (1928), y con la posibilidad de que sirvieran de instrumento de participación ciudadana en la política del Distrito Federal, puede afirmarse que han sido órganos de muy reducida relevancia y actividad, pues dada la limitación de sus atribuciones que casi se restringen a ser un órgano de mera opinión, su actividad principal ha sido meramente protocolaria y, en nuestro concepto, mientras no se les dote de facultades más concretas para intervenir en los actos de gobierno del Departamento del Distrito Federal, seguirán siendo un aparato administrativo un tanto superficial y sin pragmatismos.¹⁹¹

El principio de democracia y eficiencia del gobierno de la Ciudad sólo podrá lograrse cuando tengan acceso al gobierno del Distrito Federal, la

190 Reglamento de integración de las juntas de vecinos, L.O.D.D.F. pag. 430

191 Acosta Ferrero Miguel.- Teoría general del derecho administrativo, pag. 157

representación de grupos organizados profesionalmente, no como simples y ocasionados órganos de consulta, como el Consejo Consultivo de la Ciudad, sino bajo las formas técnicas modernas como están gobernadas otras ciudades. La creación de las juntas de vecinos y la nueva composición del Consejo Consultivo, son procedimientos democráticos demasiado elementales. En cuanto a las delegaciones y subdelegaciones se encaminan a descongestionar a los órganos superiores del Departamento.¹⁹²

192 Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo, pag. 571

C A P I T U L O

I V

FORMA DE GOBIERNO ACTUAL DEL
DISTRITO FEDERAL

Pues todo poder estatal debe su conservación y formación a la voluntad humana, demasiado humana.

Herman Heller.

El gobierno no puede ser honrado y justo por Decreto; es necesario la vigilancia del pueblo sobre sus mandatarios.

Flores Magon.

FORMAS DE GOBIERNO DEL D. F.

La Constitución Política establece en forma expresa las facultades de los Poderes Federales, pudiendo los Estados-miembros de la Federación atribuirse aquellas que no se les haya otorgado a los Poderes Federales. Esto significa que los Estados tienen la capacidad de autodeterminarse, sólo de esta autodeterminación es limitada pues en ningún momento podrán hacerlo en materias que expresamente la Constitución atribuyó a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación. "La facultad de autodeterminarse -afirma Tena Ramírez- se traduce en la de darse una Constitución, donde se crean los Poderes del Estado y se les dota de competencias." 193

La autodeterminación estatal, aunque restringida por el pacto federal, encuentra su mayor expresión en la facultad de darse una Constitución que norme los Poderes de su Estado y los derechos del particular frente a los poderes locales. La capacidad para otorgarse su propia Constitución se denomina autonomía, siendo ésta una de las características más singulares en nuestro sistema federal.

Si bien por mandato constitucional del Distrito Federal es una entidad federativa, éste carece de autonomía y no posee las facultades necesarias para elaborar su propia Constitución. Esta carencia imposibilita la existencia de un órgano legislativo propio que elabore un ordenamiento constitucional como lo hacen los Estados.

Mientras en los Estados-miembros de la Federación tienen la facultad de autodeterminarse, es decir, de darse su propia Constitución y elegir a sus autoridades, el Distrito

Federal carece de la autonomía lo que viene a diferenciar sustancialmente a estas entidades federativas.¹⁹⁴

Por Gobierno debe entenderse técnicamente el conjunto de los órganos que ejercen el poder en toda la actividad de dicha entidad, o sea, los tres Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

PODER EJECUTIVO

Orgánicamente tenemos que el gobierno del Distrito Federal lo constituyen los tres poderes, y el Poder Ejecutivo viene a recaer en el Presidente de la República y en el Departamento del Distrito Federal, o sea, para hablar con propiedad la Administración Pública del Distrito Federal, en todos sus ramos, la ejerce el Presidente de la República, a través del Departamento del Distrito Federal y los órganos dependientes del mismo.

Desde este punto de vista, el Departamento del Distrito Federal constituye un órgano de la centralización administrativa, dependiente del Poder Ejecutivo, de acuerdo con el artículo 73, fracción VI, y con los artículos 5º, primer párrafo, y 7º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.¹⁹⁵

Probablemente sea el Poder Ejecutivo del Distrito Federal el que más controversia haya originado, tanto desde el punto de vista doctrinario como desde la perspectiva de la práctica jurídica. Como lo hemos señalado con anterioridad, el artículo 73 fracción VI de la Constitución Federal, contiene las bases de organización del gobierno del Distrito Federal.

194 Foya Viesca Jacinto.- Administración pública federal, pag. 526

195 Acosta Romero Miguel.- Teoría general del derecho administrativo, pag. 146

La base primera del artículo en referencia expresa: "El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva". En términos del precepto constitucional ya señalado es, pues, el Presidente de la República quien tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal. A este respecto, completando lo ya señalado por el texto constitucional, el artículo 1º de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece:

ARTICULO 1º. El Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, Base 1ª., de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas en la presente Ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente.

Por su parte, el artículo 89 constitucional, en su fracción II, cuando hace mención de los funcionarios a quienes el Presidente de la República puede nombrar y remover libremente, alude entre otros al "gobernador del Distrito Federal".

Como puede observarse, la Constitución Federal identifica claramente al Ejecutivo del Distrito Federal con el Presidente de la República, a la par que sucede con el Poder Legislativo y el Congreso de la Unión. Del mismo modo, la Ley Fundamental señala que corresponde a la ley respectiva establecer cuál será el órgano u órganos a través de los cuales ejercerá tal facultad.¹⁹⁶

El Poder Ejecutivo, corresponde al Presidente de la República el gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá por conducto de un funcionario que se denomina Jefe del Departamento del Distrito Federal.¹⁹⁷

196 Aguirre Vizzuett Javier.- Distrito Federal organización jurídica y política, pag. 160

197 Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo, pag. 134

La administración pública del Distrito Federal se realiza por medio de un departamento de Estado centralizado, bajo la dependencia directa del Presidente de la República; este departamento se denomina Departamento del Distrito Federal.¹⁹⁸

La función administrativa dentro del Distrito Federal, o sea, el "gobierno" en su sentido estricto indebido, se deposita en el mismo Presidente de la República según lo ordena la fracción VI, base primera del artículo 73 constitucional. El ejercicio del gobierno, conforme a esta disposición, lo despliega el presidente "por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva", cuyo conjunto forma la entidad gubernativa denominada "Departamento del Distrito Federal". En consecuencia, no debe confundirse a este Departamento con el Distrito Federal propiamente dicho, pues aquel es la organización burocrática que por prescripción constitucional desempeña el gobierno administrativo de éste y que originalmente incumbe al presidente. Por tanto quedan fuera de la competencia del mencionado Departamento y de todos y cada uno de los órganos que integran, las funciones legislativas y jurisdiccional que dentro del Distrito Federal se despliegan respectivamente por el Congreso de la Unión y los tribunales a que después nos referiremos.

Fácilmente se advierte que en la designación de los órganos del gobierno administrativo del Distrito Federal no interviene la voluntad popular, es decir, su ciudadanía, a pesar de que esta sea la más numerosa del país, ya que los titulares de todos los órganos de autoridad que forman el Departamento respectivo reconocen como fuente de su investidura la decisión presidencial directa o indirecta. Por consiguiente, en la mencionada entidad federativa no opera uno de los signos del régimen democrático y que consiste en la participación directa del pueblo en la elección de las personas.

que encarnen los órganos primarios de gobierno. Bien es cierto que el Presidente de la República es el gobernador "nato" del Distrito Federal por mandamiento constitucional y que este alto funcionario es designable en elección popular directa, pero también es verdad que en este acto no sólo intervienen los ciudadanos de la citada entidad sino los del país entero. En otras palabras, el gobernador del Distrito Federal es elegible en proporción minoritaria por el pueblo de esta entidad y mayoritariamente por los ciudadanos que no pertenecen a ella, circunstancia que corrobora la *capitis deminutio* política de que adolece dicho Distrito frente a los Estados en el sistema democrático de México.¹⁹⁹

Una de las observaciones que se han hecho a esta forma de organización del gobierno del Distrito Federal, es que su administración se realiza a través de un departamento administrativo, estimando algunos autores, como Tena Ramírez, que esto no es correcto, pues dentro de los auxiliares inmediatos del presidente, el departamento administrativo se ocupa de asuntos generales del país, a la par que las Secretarías de Estado y, en consecuencia debe utilizarse otra figura jurídico-administrativa más adecuada.²⁰⁰

Debemos preguntarnos si los poderes del Distrito Federal son de una raleza federal o local.

Respecto al ejecutivo y legislativo no cabe duda, son federales, ya que son el presidente de la República y el Congreso de la Unión y además el Distrito Federal se creó exactamente para que fuera asiento de ellos.

Las funciones que realizan el presidente de la República y el Congreso de la Unión pueden ser tanto de naturaleza federal como local. Son de índole local cuando la actuación

199 Burgoa Ignacio.- Derecho constitucional mexicano, pag. 934
 200 Carpizo Magregor Jorge.- Estudios constitucionales, pag. 134

puede asemejarse a la de cualquier gobierno de un estado miembro; es decir, esa función tiene un ámbito de validez restringido al Distrito Federal.²⁰¹

PODER LEGISLATIVO

De acuerdo al artículo 73 fracción VI, corresponde al Congreso de la Unión legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, tomando en consideración las bases que en el propio precepto se señalan y a las que ya hemos aludido. Esta doble función del Congreso de la Unión ha presentado, en cuanto a su carácter, diversas particularidades.

En un principio es importante recordar que la función legislativa que para el Distrito Federal ejerce el Congreso de la Unión, debe revestir en términos amplios y generales un carácter legislativo local, aun cuando ya no existe el señalamiento constitucional de que el Congreso de la Unión se comporta, respecto del Distrito Federal, como lo haría el Poder Legislativo de una entidad federativa, tal como lo disponía la Constitución de 1824.

El Congreso de la Unión no tiene, sin embargo, facultades absolutas sobre el Distrito Federal, pues debe legislar con el carácter de un Poder Legislativo local y, en consecuencia, no puede invadir el ámbito federal, que aun siendo de su competencia, no es propio del Distrito Federal.

Es decir, en función de legislatura local, el congreso federal no puede legislar irrestrictamente, porque invadiría su propia competencia federal; así, por ejemplo: no puede expedir una ley de trabajo o un código de comercio, etcétera, para el Distrito Federal.

El congreso federal bien puede citar una ley que señalara su competencia legislativa respecto al Distrito Federal, pero una ley de esta naturaleza no es necesaria por la existencia del artículo 124 constitucional que divide las competencias en el sistema federal mexicano, y que limita la facultad legislativa de las entidades federativas y del distrito y territorios federales.

Tena Ramírez afirma que "cuando el Congreso de la Unión actúa como legislatura del Distrito, se equipara en sus atribuciones a las legislaturas de los Estados, pues como ellas tiene, aunque disminuida, la función constituyente y como ellas posee completa función legislativa ordinaria".²⁰²

Cuando el Congreso de la Unión ejercita las facultades federales que le confiere la Ley Fundamental, no puede circunscribirlas al Distrito Federal en exclusiva. Apoyo de esta consideración lo son, sin lugar a dudas, los artículos 124 y 131 de la Constitución Federal. El primero de ellos establece que las facultades que no hayan sido expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados. El segundo, al establecer como facultad privativa de la Federación "gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia", aclara, sin embargo: "pero sin que la misma Federación pueda establecer ni -- dictar en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117".

Como sabemos, el contenido del artículo 117 se refiere a aquellas limitaciones que tienen las entidades federativas en sus actuaciones. Puede deducirse, pues, que para los efectos de la actividad legislativa en el Distrito Federal, el Congreso de la Unión es considerado por la propia Constitución Federal como un congreso local. Existen además limitaciones del Congreso de la Unión referidas a su facultad de legislar para el Distrito Federal, pues a diferencia de las legislaturas locales, el Congreso de la Unión no puede crear los poderes del Distrito Federal, pues éstos han sido creados por la Constitución Federal.²⁰³

202 Aquirre Vizuetz Javier.- Distrito Federal organización jurídica y política, pag. 162

203 Carpizo Magregor Jorge.- Estudios constitucionales, pag. 140

Claro está que son leyes reglamentarias de la Constitución las que dan marco y sustento jurídico a las funciones que cada uno de los poderes realizan; sin embargo, por lo que se refiere al Poder Ejecutivo, resulta lógico entender que no sería posible limitar el contenido de sus facultades con respecto al Distrito Federal a través de una ley reglamentaria, puesto que esta no puede oponerse a lo señalado por la Constitución Federal, de ahí que sólo dé apoyo y alcance a las determinaciones del texto constitucional.

Por cuanto corresponde al Poder Legislativo, siendo este el propio Congreso de la Unión, no señala para sí cuáles serán sus facultades como legislatura local; ésta, sin embargo, es una práctica común entre las entidades federativas, toda vez que, como lo mencionamos anteriormente, el artículo 124 constitucional las faculta para legislar en todas aquellas materias que nos se encuentren expresamente reservadas a la Federación y por una interpretación analógica, lo mismo ocurre en el caso del Distrito Federal. 204

Ya hemos afirmado que dicho poder, como función pública de creación legislativa, se ejerce dentro del Distrito Federal por el mismo Congreso de la Unión, ya que éste actúa como "legislatura" de esta entidad federativa y cuya competencia, en lo que ésta concierne, se integra con todas aquellas facultades que no corresponden a las materias normativas federales que señala la Constitución, por aplicación analógica del principio proclamado en su artículo 124. El doble carácter que tiene dicho Congreso propicia el fenómeno de que la legislación del Distrito Federal provenga de un órgano que no se compone exclusivamente por representantes de su población, o sea, de núcleo humano demográficamente más denso del país, sino por diputados y senadores procedentes de los Estados de la República. La composición de las Cámaras que forman el Congreso de la Unión provoca, a su vez, el hecho de que este órgano, al actuar como legislatura del Distrito Federal,

no tenga la representatividad política de su población, ya que en la producción de las leyes locales respectivas intervienen legisladores individualizados procedentes de otras entidades que forman parte de la Federación según el artículo 43 constitucional.²⁰⁵

En otras palabras, al declarar la fracción VI del artículo 73 de la Constitución que al Congreso de la Unión corresponde legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, en el fondo auspicia que los diputados y senadores que no emanen de la voluntad de su elemento humano se injieran en la elaboración y expedición de los ordenamientos legales correspondientes, circunstancia que coloca a la población de dicha entidad en una situación de capitis deminutio política frente a la de los Estados miembros, cuya hegemonía en la creación de leyes para el Distrito Federal no se neutraliza por el hecho de que la diputación de éste sea la más numerosa dentro de la Cámara respectiva por razones demográficas, pues en el Senado los representantes de dicha entidad implican indiscutiblemente una porción muy reducida de su integración humana.²⁰⁶

Como puede claramente notarse, el Congreso de la Unión asume un doble papel. Esto ha sido en ocasiones criticado por algunos autores, que consideran que la representación legislativa de los habitantes del Distrito Federal carece de legitimización, pues no se conforma a partir de la voluntad exclusiva de éstas;²⁰⁷

... el doble carácter que tiene dicho Congreso propicia el fenómeno de que la legislación del Distrito Federal provenga de un órgano que no se compone exclusivamente por representantes de su población, o sea, del núcleo humano demográficamente más denso del país, sino por diputados y senadores procedentes de los Estados de la República. La composición de las cámaras que forman el Congreso de la Unión, provoca a su vez el hecho

205 Barga Ignacio.- Derecho Constitucional mexicano, pag. 932

206 *Id. cit.*- pag. 933

207 Aguirre Vizcarrat Javier.- Distrito Federal organización jurídica y política, pag. 163

de este órgano, al actuar como legislatura del Distrito Federal, no tenga la representatividad política de su población, ya que en la producción de las leyes locales respectivas, intervienen legisladores individualizados y procedentes de otras entidades que forman parte de la Federación según el artículo 43 constitucional... 208

El planteamiento esbozado establece, de principio una inconformidad con el texto constitucional, pero, éste expresamente señala en su artículo 73 fracción VI la facultad legislativa del Congreso de la Unión sobre el Distrito Federal, con las limitaciones que asimismo hemos referido. Sin embargo, es importante atender este punto de vista por la relación que guarda con nuestro estudio.

Al respecto, señalaremos que el Congreso de la Unión, una vez que se ha integrado en virtud del sufragio popular, pierde todo nexo con los electores en cuanto a su ubicación regional o estatal; esto significa que, una vez que los representantes respectivos son investidos de sus cargos, forman parte del Congreso de la Unión de manera impersonal, independientemente del distrito electoral o estado que los colocó, mediante voto, en tal cargo.

Esta consideración viene a cuenta, en tanto no importa quién haya elegido a los diputados y senadores, ya que éstos, una vez que han sido favorecidos por el voto, se disligan de sus electores, o sea, que en el momento de legislar no lo hacen pensando en un distrito electoral en particular, sino en todo el país.

Por otra parte, la jerarquía del Congreso de la Unión corresponde adecuadamente a la importancia del Distrito Federal, que no es sólo una región del país, sino que abiertamente, considerando y tomando en cuenta la Constitución, se trata del asiento de los poderes federales y su gobierno queda a cargo del máximo órgano legislativo del país, pues

de lo contrario, es decir, de contar con un congreso local, el conflicto de jerarquías se propiciaría en forma evidente, al hacer coexistir a los poderes federales en una circunscripción sometida al control de poderes locales.²⁰⁹

EL PODER JUDICIAL

De los tres poderes del Distrito Federal, el Poder Judicial es el único cuyos titulares no se identifican con los titulares de los Poderes Federales.

En el Distrito Federal la administración de justicia en materia del fuero común se aplica al exclusivo territorio del distrito, independientemente de que sus habitantes caigan en el supuesto de aplicación de las normas en materia del fuero federal, pues éste tiene como jurisdicción la totalidad del territorio nacional. Dice Tena Ramírez que el sistema actual difiere del instituto bajo la vigencia de la Constitución de 1924, ya que según el decreto de 12 de mayo de 1826 se dio a la Suprema Corte las facultades para que actuara como Tribunal Superior del Distrito, en el conocimiento en 2ª y 3ª instancia de las causas civiles y criminales del Distrito y Territorios. Bajo ese decreto, los tres Poderes de la Unión desempeñaban además de sus funciones propias, las de Poderes del Distrito Federal.

Muy atinadamente observa Tena Ramírez que el Poder Judicial del Distrito requiere de una regulación constitucional más minuciosa, en virtud de que es distrito de los Poderes Federales, y que por ello la base 4ª de la fracción VI del artículo 73 constitucional regula con gran amplitud la estructura y funcionamiento del Poder Judicial del Distrito Federal.

Afirma Tena Ramírez que "Los Poderes del Distrito son análogos por su número, por su estructura y por sus funciones a los Poderes de los Estados. La diferencia estriba en que ni su Constitución ni sus Poderes emanan de los ciudadanos del Distrito Federal, sino de la voluntad del pueblo mexicano y son tales poderes los mismos que gobiernan a éste, excepción hecha del judicial, que es exclusivo del Distrito."

El Distrito Federal se identifica con los Estados por el hecho de que, al igual que éstos, tiene dos senadores ante la Cámara. Esta representación no la tenía el Distrito bajo la Constitución de 1824, ya que la adquirió en el Acta de - - Reforma de 1847.²¹⁰

En la base 4ª de la fracción VI del artículo 73 de la Ley Fundamental, se contienen los lineamientos esenciales de la organización del Poder Judicial en el Distrito Federal. En los términos del propio artículo, es el Presidente de la República quien nombra a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con la aprobación de la Cámara de Diputados; este requisito de aprobación por parte de la Cámara es sumamente importante y de hecho indispensable.

Como anteriormente lo habíamos expresado, el Poder Judicial del Distrito Federal, a diferencia de los otros dos poderes, no se identifica con su correspondiente federal y, en consecuencia, la Constitución de la República crea a este Poder. En términos estrictos, al hablar del Poder Judicial del Distrito Federal, debiéramos referirnos únicamente al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y a su organización. Sin embargo, existen otros órganos encargados de la administración de justicia.

Ignacio Burgoa considera que para poder referirse a estos órganos sin incurrir en el error de considerarlos a todos como parte del Poder Judicial del Distrito Federal, debemos referirnos a la "función jurisdiccional" en dicho ámbito. De esta manera, agruparemos de acuerdo a su función a los órganos de administración de justicia en el Distrito Federal, aun cuando quede perfectamente claro que algunos de ellos no pertenecen al Poder Judicial del Distrito Federal.²¹¹

²¹⁰ Foja Viesca Jacinto.- Administración pública federal, pag. 530

²¹¹ IDEM, pag. 925

En ocasiones anteriores aseveramos que el "poder judicial", como actividad o dinámica, es la función jurisdiccional misma, o sea, la que tiene la finalidad esencial de dirimir controversias o conflictos jurídicos que se susciten entre dos o más sujetos de muy diversa y variada índole. Atendiendo a esta equivalencia conceptual, el "poder judicial" respecto del Distrito Federal es la función jurisdiccional que tienen como imperium su territorio, sin que en puridad jurídica deba entenderse como el conjunto de "órganos judiciales" que en él existen y actúan. Siguiendo este orden de ideas, el "poder judicial" de dicha entidad federativa no se deposita, como función, únicamente en la judicatura tradicional y clásica compuesta por los tribunales civiles y penales propiamente dichos, sino, además, en otros órganos conforme a la naturaleza subjetiva y objetiva de los conflictos de que se trate.

1. Por lo que concierne a las controversias civiles y penales, la función jurisdiccional en el Distrito Federal se confía a un Tribunal Superior de Justicia compuesto por magistrados que nombrara el Presidente de la República con aprobación de la Asamblea de Representantes, así como a jueces de primera instancia y demás órganos que determine la Ley Orgánica respectiva.

En la base 5ª de la fracción VI del artículo 73 constitucional se contienen diversas reglas que rigen al Poder Judicial del Distrito Federal, descollando entre ellas la que concierne a la garantía de independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones, mediante las condiciones de ingreso, formación y permanencia de sus titulares que la propia ley señale. Asimismo es de subrayarse la novedad consistente en que los nombramientos de dichos funcionarios judiciales deben recaer "perfectamente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otra rama de

de la profesión "jurídica". En la invocada base 5ª se contienen otras reglas sobre el acto aprobatorio de los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, sobre la suplencia de estos funcionarios, sobre la duración del cargo correspondiente, su renumeración y su destitución conforme al Título Cuarto de la Constitución que ya hemos comentado en relación con el Poder Judicial Federal.

2. Los conflictos laborales que surjan en el Distrito Federal y respecto de industrias que no sean de "jurisdicción federal" son de la competencia de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de dicha entidad federativa, según lo prescribe el artículo 123 de la Constitución en sus fracciones XX y XXXI a cuyo texto nos remitimos, ya que su estudio corresponde al Derecho del Trabajo.

3. En cuanto a las controversias que se susciten entre el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, la función jurisdiccional respectiva se ejerce por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, según lo establece el invocado precepto constitucional en su apartado "B", in capite, y fracción XII.

4. El artículo 104 de la Constitución, que en otra oportunidad comentamos, disponía que el Congreso de la Unión podía instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, para dirimir controversias que se susciten no sólo entre la Administración Pública Federal y los particulares, sino también entre éstos y la Administración Pública del Distrito Federal (frac. I, párrafo segundo). Ahora bien, en ejercicio de esta facultad que se trasladó a la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, el mencionado Congreso expidió la Ley de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, creando el Tribunal correspondiente, cuyas Salas tienen competencia para conocer "de los juicios que se promuevan contra cualquier resolución

o acto administrativo de las autoridades dependientes del Departamento del Distrito Federal" (art. 21 de dicha ley). Por consiguiente, el "Poder Judicial" del Distrito Federal, como función jurisdiccional, también se deposita en el mencionado tribunal administrativo que actúa como órgano de control de la legalidad de los actos de las autoridades del aludido Departamento que lesionen los intereses particulares, sean personas físicas o morales.²¹²

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se rige por la Constitución Federal y por su Ley Orgánica, denominada "Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal" (diario oficial de 29 de enero de 1969). Esta Ley Orgánica determina, en su artículo 2º del propio ordenamiento establece que dicha facultad se ejerce a través de:

1. Los jueces de paz;
2. Los jueces del arrendamiento inmobiliario;
3. Los jueces de primera instancia de lo civil;
4. Los jueces de lo familiar;
5. Los árbitros;
6. Los jueces penales;
7. Los presidentes de debates;
8. El jurado popular;
9. El Tribunal Superior de Justicia;
10. Los servidores públicos y auxiliares de la administración de justicia en los términos de los ordenamientos legales respectivos.²¹³

El Tribunal Superior de Justicia se integra por cuarenta y tres magistrados numerarios y seis supernumerarios; puede funcionar en pleno, en sala numeraria o auxiliar. Uno de los magistrados es presidente del Tribunal y no integra la sala.

212 Barga Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano, pag. 935

213 Aguirre Wizzuett Javier.- Distrito Federal organización jurídica política, pag. 166

Todo los magistrados son nombrados por el presidente de la República con aprobación de la Cámara de Diputados, y permanecen en su encargo por periodo de seis años, pudiendo ser reelecto. El presidente es nombrado por el Pleno, dura en su encargo dos años y puede ser reelecto.

El Tribuna esta integrado por catorce salas, cada una con tres magistrados y existen salas en materia civil, penal y familiar; y corresponde al Pleno del Tribunal determinar cuantas salas serán de cada materia. Los jueces de paz en materia civil y penal de lo civil, de lo familiar, penales, presidentes de debates, y del arrendamiento inmobiliario, dependen del Tribunal Superior de Justicia, su número es determinado por el pleno del tribunal según se estime necesario. En el aspecto administrativo, el Tribunal Superior depende del Departamento del Distrito Federal del cual recibe apoyo para el desempeño de sus funciones.

Considerando lo previsto por el texto constitucional, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal corresponde a la representación del Poder Judicial, en virtud de que los demás órganos de administración de justicia, a que nos hemos referido, dependen del Poder Ejecutivo, aunque realicen una función de tipo jurisdiccional.

Esta institución, a la que incumbe por modo exclusivo y en unión de la Policía Judicial que de ella depende la persecución de los delitos (art. 21 const.), se compone, en el Distrito Federal, de un funcionario llamado "Procurador General", que nombra y remueve libremente el Presidente de la República, y del número de agentes que determine la Ley (art. 73 fracc. VI base 6ª), del ordenamiento cuyo estudio no nos corresponde en esta ocasión.

Estos órganos distintos del Poder Judicial a que nos referimos están contemplados por la base 5ª de la fracción VI del artículo 73, por el artículo 104, fracción I párrafo 2º y por el artículo 123 fracciones XX y B-XII de la Constitución Federal. Cada uno de estos artículos apoya respectivamente, la creación de la Procuraduría del Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y finalmente, con base en el artículo 123, se crean tanto la Junta Local de Conciliación y Arbitraje como el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

MINISTERIO PUBLICO

En lo que se refiere al Ministerio Público, con acuerdo en la base 5ª de la fracc. VI del artículo 73 de la ley fundamental, estará a cargo del procurador general del Distrito Federal, quien es designado y depende directamente del Presidente de la República. El Presidente puede disponer que el procurador acuerde asuntos de su competencia con el jefe del Departamento del Distrito Federal, según se determina en el artículo 9º de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.²¹⁴

Las funciones de la Procuraduría se rigen, además de lo señalado por la Constitución Federal y los artículos relativos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, por la "Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal", publicada en el diario oficial de la Federación de 13 de diciembre de 1977. Corresponde al Ministerio Público del Distrito Federal:

1. Recibir denuncias y querellas sobre hechos que puedan constituir delitos;
2. Investigar los delitos de su competencia;
3. Ejercitar la acción penal;
4. Solicitar las órdenes de comparecencia, las de aprehensión y cateo;
5. Poner a disposición de autoridad competente a las personas detenidas en flagrante delito o en casos urgentes;
6. Recabar a las autoridades federales y locales los informes

- documentos y pruebas en general que requiere para el ejercicio de sus funciones;
7. Aportar las pruebas y promover, en el proceso, las diligencias conducentes a la comprobación del delito y de la responsabilidad de quienes hayan intervenido, así como la existencia y monto de la reparación del daño de quienes tuvieren derecho;
 8. Investigar de oficio o por denuncia los casos de enriquecimiento ilegítimo de los funcionarios públicos del Distrito Federal;
 9. Auxiliar al Ministerio Público Federal en los términos de la ley de la Procuraduría General de la República, y
 10. Intervenir en los términos de la ley en la protección de incapaces y en los procedimientos del orden civil y familiar que se ventilan ante los tribunales respectivos. ²¹⁵

La función jurisdiccional en el orden administrativo se encuentra en cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El Tribunal se rige por la "Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", publicada en el Diario Oficial de la Federación, de 17 de marzo de 1971. Este Tribunal funciona en pleno o en tres salas compuestas de tres miembros cada una; pueden existir hasta dos salas más, integradas por magistrados supernumerarios, según se requiera. Se compone de diez magistrados numerarios y los supernumerarios que se lleguen a nombrar hasta completar las dos salas. Se les designa por un periodo de seis años, pudiendo ser reelecto. Los magistrados del Tribunal serán nombrados cada seis años por el Presidente de la República y a propuesta del jefe del Departamento del Distrito Federal y con la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente en su caso.

En lo concerniente a la administración de justicia en materia laboral, se creó la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. El jefe del Departamento del Distrito Federal puede, cuando lo quieran la necesidades de trabajo y del

capital, establecer una o más juntas. Las juntas se integran con representantes del gobierno, de los trabajadores y de los patrones. La Junta puede funcionar en pleno o en juntas especiales, de acuerdo con la clasificación de las ramas de la industria o de otras actividades que determine la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. El presidente de la Junta nombrado por el Presidente de la República.

En lo que respecta a los conflictos laborales de los trabajadores del Departamento del Distrito Federal éstos se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional (Diario Oficial, del 28 de diciembre de 1963). El órgano ante el cual dirimen sus controversias es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El Tribunal se integra por un magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, un representante del Gobierno Federal, que será designado por éste y un tercer magistrado designado por ambos, que fungirá como presidente. El presidente del Tribunal durará en su cargo seis años. Este Tribunal, de acuerdo con lo preceptuado en la propia Ley, conoce de los conflictos entre el Estado y sus trabajadores, ya sea a título individual o colectivo, y dentro de éstos se considera a los del Departamento del Distrito Federal.²¹⁶

CARACTER FEDERAL Y LOCAL DE LOS ORGANOS DEL DISTRITO FEDERAL

El Distrito Federal se creó fundamentalmente para que sirviera de sede a los Poderes Federales. El hecho que el Congreso de la Unión legisle para el Distrito y que el Gobierno de éste lo ejerza al titular del Ejecutivo Federal, no significa que estos dos poderes se conviertan en locales, pues por naturaleza jurídica y política, y por mandamiento expreso constitucional, son poderes fundamental y esencialmente

federales. En el caso del Poder Judicial del Distrito su naturaleza es distinta y, al igual que Tena Ramírez, opinamos que este poder no es federal, sino local, puesto que surgió como resultado de la creación del Distrito, y con el fin de administrar la justicia en el territorio destinado al asiento de los poderes federales. El Poder Judicial del Distrito, de acuerdo con el artículo sexto de la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se encomienda a Tribunales de Justicia del Fuero Común. Como lo afirma Tena Ramírez el Poder Judicial del Distrito no puede ser federal aun cuando los integrantes del Tribunal Superior del Distrito sean designados por órganos federales, ya que esta designación no establece relaciones de jerarquía administrativa con el Presidente de la República ni dependencia con la Cámara de Diputados, ni tampoco por el hecho del nombramiento se les otorga a los funcionarios del Tribunal Superior alguna función de tipo federal.

Quisieramos añadir que los órganos legislativo y ejecutivo del Distrito Federal son esencialmente órganos federales, pero que sus funciones son de tipo local dado que el ámbito especial de su aplicación se circunscribe al territorio del Distrito. En el caso del Poder Judicial del Distrito, se trata de un órgano local con funciones estrictamente locales.

En el ámbito especial del Distrito coexisten normas federales y locales, como son por ejemplo el Código de Comercio de tipo federal y el Código de Procedimientos Civiles de naturaleza local. En última instancia, el criterio de distinción constitucional para este problema consiste en que el Distrito Federal existan simultáneamente, normas de ámbito federal y del ámbito local y órganos de naturaleza federal con funciones locales y un órganos, que es el Poder Judicial del Distrito, de naturaleza local, con funciones locales. Es decir, en el Distrito Federal lo determinante es la unicidad de los

distintos órganos con la dualidad federal y local de sus funciones.

La naturaleza del Poder Judicial del Distrito Federal es local, porque no coincide con los órganos federales, y se crea únicamente con la finalidad de ser la instancia judicial superior del distrito y territorios federales. Es parecido a cualquier tribunal superior de justicia en las entidades federativas. Y desde luego que las funciones que desarrolla el tribunal superior de justicia del distrito y territorios federales son de índole local.

La confusión -según acertada opinión de Tena Ramírez- deriva de "que en el caso del Distrito Federal existe unidad de órganos con dualidad de funciones. Aquéllos son siempre federales; estas últimas son federales o locales, según que el ordenamiento expedido en ejercicio de la función alcance constitucionalmente un ámbito nacional o local de validez".²¹⁷

ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

Con fundamento en la fracción I, del artículo 71 de la Constitución Política, se envió la iniciativa presidencial proponiendo reformas a los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, así como la derogación de la fracción VI del artículo 74 constitucional.

En síntesis el proyecto confirmó las decisiones políticas fundamentales del pueblo de México: constituirse en una República Federal, reservando un área territorial para la residencia de los poderes federales, manteniendo el status político y jurídico de Distrito Federal y conservando su sede en la ciudad de México, como se resolvió desde el 18 de noviembre de 1824.

Las razones del Ejecutivo para no dar paso a la creación de un nuevo estado, como lo demandaron los partidos minoritarios, se puede agrupar del siguiente modo:

- a) El D.F. y la determinación de su territorio teniendo como control la ciudad de México no responde a imitación ni al azar, sino a claras razones históricas, políticas y económicas que lo explican y justifican. A diferencia de otros distritos federales, que surgieron como nuevas demarcaciones para los poderes federales en lugares donde no había núcleos poblacionales relevantes asentados con anterioridad el D.F. de México que tiene como eje a la ciudad de México, es una decisión con tradición histórica, como se reconoció por el Congreso de 1824...pero si en 1824 los casi 300 kilómetros cuadrados del D.F. albergaban con comodidad a sus 138 mil habitantes, y si para 1890 su actual territorio de mil 499 kilómetros cuadrados todavía contenía

ampliamente a los 300 mil habitantes de aquel entonces, la situación varía sustancialmente para 1986, pues la población creció casi 60 veces desde entonces.

- b) A la fecha, en el área metropolitana de la ciudad de México se asienta el 22% de la población total del país; produce cerca del 42% del producto interno bruto nacional, de carácter no agrícola; absorbe el 48.5% de los ingresos brutos totales de la industria de la transformación, el 52.6% en el sector de transporte; concentra el 68.3% del total del capital bancario exhibido; otorga el 73.3% de los préstamos hipotecarios nacionales; y en ella se realizan el 72% de las inversiones en valores y bonos.

La ciudad de México es el centro de cultura universitario más importante del país, con más de 60 instituciones de educación superior; contiene los mejores servicios médicos y hospitalarios; y concentra las mejores instalaciones de cultura, recreación y deporte.

- c) Del proceso de crecimiento de la ciudad de México y del Distrito Federal, que esquemáticamente se ha señalado, parecería desprenderse la necesidad de ajustar territorialmente las dimensiones del Distrito Federal, para que guardara la misma relación entre población y superficie que tenía hace 100 años, pero ello resulta impracticable, pues requeriría contar con una superficie equivalente a la suma de la superficie de los estados que constituyen a la región central del país.

- d) Desde el punto de vista político, la teoría y la historia prueban que no es conveniente la coexistencia sobre un mismo territorio de un poder federal y un poder local. La soberanía tiene una dimensión externa y otra interna; la

primera implica que no habrá un poder nacional por encima del poder del Estado. La aplicación del principio de soberanía interna exige que los poderes federales tengan un ámbito territorial propio, donde no exista ningún órgano que ejerza poderes similares. Son conocidos además los conflictos que se han presentado en las excepcionales ocasiones en que el gobierno federal se ha encontrado en el territorio de algún estado.

- e) Desde un punto de vista jurídico, en nuestro sistema federal no existe una subordinación del gobierno de ninguna entidad federativa al gobierno federal o viceversa; por lo mismo no habría salvaguarda de los poderes federales si éstos quedarán asentados en el territorio de un estado; se atentaría contra la unidad nacional y se propiciaría el rompimiento del Pacto Federal.

La mera posibilidad de que coexistieran poderes federales con poderes locales que fueran soberanos no implicaría que automáticamente se generara entre ellos un grave conflicto de considerables dimensiones, pero tampoco se podría garantizar que eso no sucediera. Por otro lado, si los poderes federales no tuvieran un reducido espacio que fuera apenas suficiente para contener las instalaciones que los alojan, estarían supeditados a la autoridad del núcleo urbano donde tal espacio se encontrara ubicado.

- f) Desde el punto de vista administrativo al constituir un nuevo estado una consecuencia obligada sería que éste tuviera como base al Municipio Libre. En ese caso se daría lugar a un conjunto de municipios necesariamente conurbados, carente de recursos para la atención de sus problemas, sujetos al gobierno de ayuntamientos cuya acción individual siempre sería insuficiente y sin las estructuras

administrativas para atender todas las obras de infraestructura y servicios públicos que requieren de una planeación y programación unitaria.

La desaparición de los municipios en el D.F., en 1928, hizo que la ciudad se desarrollara como una unidad, lo mismo en cuanto a infraestructura que respecto a su identidad. En consecuencia sería impracticable dividir ahora artificialmente una comunidad, un complejo de instalaciones y un conjunto de servicios, fragmentándolos a tal punto que produjeran desarrollos disfuncionales en lo político y administrativo, así como antieconómicos y duplicatorios por lo que hace a la utilización de recursos materiales.

- g) Desde un punto de vista económico, la dispersión de recursos originaría el desplome de la realización de obras públicas y de la prestación de los servicios que más requiere la comunidad. Por ejemplo, continuar las obras de drenaje profundo o de suministro de agua traería dificultades operativas de imposible superación.
- h) Desde un punto de vista social las consecuencias serían trágicas en perjuicio de todos los habitantes del D.F.; baste imaginar la posibilidad de atención a la seguridad ciudadana, con policías de cada uno de los municipios, cuyos jefes estarían bajo el mando de cada uno de los presidentes municipales.
- i) Finalmente, la creación de un estado de la naturaleza atentaría contra el equilibrio del Pacto Federal, pues sería un estado de dimensiones políticas, económicas y sociales desproporcionadas respecto a las características de los demás que integran a la Nación.²¹⁸

Sin embargo, nada de eso significa que no deban tomarse decisiones y establecer nuevos medios para mejorar

la representatividad de la sociedad, para descentralizar y desconcertar las funciones ejecutivas y administrativas, y fortalecer las instituciones de carácter participativo para los ciudadanos.

Por todo ello, si bien el núcleo central de la administración capitalina deberá atender los graves proyectos y programas que competan al conjunto del D.F., el Ejecutivo propuso hacer reformas a la Constitución para establecer que

la ley orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcertación de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

El gobierno metropolitano seguirá estando a cargo del Presidente de la República, para dar unidad de acción ejecutiva en el territorio del D.F. Al mismo tiempo, el Congreso de la Unión conservará la facultad de legislar en todo lo relativo al D.F., puesto que además de que se trata de decisión política fundamental del pueblo, desde el punto de vista presupuestal y financiero la magnitud de los recursos para atender los problemas capitalinos hacen indispensable que se encuadren en el presupuesto federal.²¹⁹

Al respecto, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, de la Cámara de Diputados, emitieron su dictamen, en el que analizaron las iniciativas del Ejecutivo Federal y de los partidos de oposición, estimando necesario recordar el origen y justificación que el Distrito Federal tiene en el sistema federal mexicano, así como recapitular acerca de los derechos civiles y políticos de los habitantes de la capital del país.

Las Comisiones fundamentaron el hecho de que el Poder Revisor de la Constitución de que se hallan investidos el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, no les faculta para alterar decisiones políticas fundamentales, por ser éstas competencia del Poder Constituyente Originario, por lo que no procedieron las propuestas de la oposición, formuladas en el sentido de hacer concurrir sobre el mismo ámbito geográfico poderes locales con poderes federales, concurrencia ajena al régimen federal mexicano.

Ahondar en la construcción de nuevas formas y modelos de participación ciudadana que contribuyan de modo directo a democratizar el gobierno del Distrito Federal fueron entonces, el propósito de las Comisiones, que hallaron en aquél el momento propicio para adecuar jurídica y políticamente la realidad de la ciudad capital a los reclamos de su población.

Así, el 20 de abril de 1987, en la Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados se concluyó que por razones de orden jurídico, administrativo, económico y social, resultaban visibles las Tesis del Ejecutivo, al proponer nuevas alternativas de solución, a través de tres acciones concretas:

La creación de una Asamblea de diputados para el Distrito Federal y el fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social. El perfeccionamiento y profundización de la descentralización y desconcertación de la administración pública del Distrito Federal, y La organización de un Poder Judicial independiente e inamovible.

Posteriormente, al ser turnado a la Cámara de Senadores el proyecto de decreto con las consideraciones correspondientes, las Comisiones Unidas Primera de Gobernación, de Puntos Constitucionales, y del Distrito Federal, de la Colegisladora se encargaron de su estudio y dictamen.²²⁰

Ratificaron la necesidad de mantener la sede de los poderes de la Unión en el ámbito especial que corresponde actualmente al Distrito Federal, considerando que se requiere unidad en las decisiones políticas y descentralización en su ejecución.

Se calificó a la Asamblea de Representantes como un instrumento particularmente valioso que propicia la participación ciudadana, acerca al ciudadano a la toma de decisiones y garantiza una adecuada supervisión y vigilancia de la administración pública por parte de la ciudadanía, sin demérito de la facultad legislativa que la Constitución General otorga en la fracción VI del artículo 73 al Congreso de la Unión, para ejercerla en el Distrito Federal.

Una vez aprobado por la Cámara Revisora, el decreto respectivo que aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 10 de agosto de 1987, es emitido el 29 de julio del mismo año, por la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 constitucional y previa la aprobación de la mayoría de las H.H. legislaturas de los estados.

Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea del Distrito Federal cuyos lineamientos fundamentales se contienen en la base 3ª, de la fracción VI del artículo 73. La Asamblea del Distrito Federal se integra por 66 diputados, 40 electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 26 electos según el principio de representación proporcional. En su estructura, se mantiene la decisión política de México de fortalecer el pluralismo político y el pluripartidismo, misma que se base en el principio de que las decisiones de gobierno las toma la mayoría con la participación de las minorías.

Los miembros de la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y deberán reunir los mismos requisitos que establece el artículo 55 constitucional para los diputados federales. Su elección se califica por un Colegio Electoral, que se integra por todos sus presuntos miembros.

En la base 4ª, se otorga la facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea a sus propios miembros y a los representantes de los vecinos organizados en los términos de la ley correspondiente. Además, se consagra el derecho de iniciativa popular, para toda iniciativa formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos. Tanto la iniciativa popular como el derecho de iniciativa a los representantes de los vecinos organizados, constituyen formas de participación ciudadana y son instrumentos para el perfeccionamiento de la democracia en el Distrito Federal. En la propia base 4ª, se eleva a rango constitucional la participación social de los habitantes del Distrito Federal, que afirma la voluntad política de revisar los procedimientos de selección, las funciones y atribuciones y los recursos que deben asignarse a la representación vecinal.

La base 5ª, se dedica al Poder Judicial del Distrito Federal, y establece que se integrará por el Tribunal Superior de Justicia, por los jueces de primera instancia y además órganos que la propia ley determine.

En la base 6ª, se ratifica que el Ministerio Público en el Distrito Federal esté a cargo de un procurador general de justicia, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, en su carácter de titular del Distrito Federal.

Son facultades de la Asamblea del D.F. las siguientes:

- a) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiestan entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad de uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias; cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo, trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural.

La ley sobre la justicia en materia de faltas de policía y buen gobierno del D.F. y su reglamento, así como las disposiciones administrativas que ahora tenga que ver con las facultades de la Asamblea, -- continuarán vigentes hasta en tanto ésta dicta -- los bandos, ordenanzas y reglamentos correspondien--

tes, las cuales se remitirán al órgano que señale la ley para su publicación inmediata.

- b) Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- c) Recibir y examinar los informes trimestrales que deberán presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado por partidas y programas, que votado por el Pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal.
- d) Citar a los servidores públicos que se determine en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y a la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal;
- e) Convocar a la consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva;
- f) Formular las peticiones que acuerde el Pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas

que planteen sus miembros como resultado de su acción de gestoría ciudadana;

- g) Analizar los informes semestrales que deberán presentar los diputados que la integren, para que el Pleno de la Asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión;
- h) Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el Presidente de la República;
- i) Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su Gobierno interior; y
- j) Iniciar ante el Congreso de la Unión las leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

* La Asamblea tendrá dos periodos de sesiones: el primero a partir del 15 de noviembre de cada año y que podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente, y el segundo a partir del 15 de abril y que podrá extenderse hasta el siguiente 15 de julio. Durante sus recesos celebrará sesiones extraordinarias a fin de atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de sus integrantes o del Presidente de la República.

A la apertura del segundo periodo de sesiones asistirá la autoridad designada por el Presidente de la República, quien presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado que guarde la administración del Distrito Federal.

- * Los diputados a la Asamblea serán inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos. El Presidente de la Asamblea deberá velar por el respeto al fuero constitucional a sus miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades se aplicará lo dispuesto por el Título Cuarto de la Constitución y su ley reglamentaria. Los diputados a la Asamblea podrán ser, además, sujetos de juicio político en los términos del artículo 110 Constitucional. Para proceder penalmente contra ellos, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder. Recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, que será determinada anual y equitativamente en el presupuesto de egresos del Distrito Federal.
- * El derecho de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea corresponde a los miembros de ésta y a los representantes vecinos.
- * Para mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar Comisiones y dictaminar, dentro del respectivo período de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos.
- * La función judicial se seguirá ejerciendo por el Tribunal Superior de Justicia del D.F., el cual se integrará por el número de magistrados que señale la Ley Orgánica correspondiente, así como por los

Jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determine. Los magistrados deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de la Constitución. El nombramiento de ellos será hecho por el Presidente de la República y deberá contar con la aprobación de la Asamblea del D.F. Los magistrados durarán en su cargo 6 años pudiendo ser reelectos, y en este caso sólo podrán ser privados de sus cargos conforme a lo dispuesto en el Título Cuarto de la Constitución.

- * El Ministerio Público en el D.F. seguirá estando a cargo de un Procurador General de Justicia, que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.
- * Se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución según la cual era facultad exclusiva de la Cámara de Diputados otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F. que le sometiera el Presidente de la República.²²²

De tan trascendental reforma hubo de desprenderse la expedición de una Ley Orgánica, que reglamentara la base 3ª de la fracción VI del artículo 73 constitucional, siendo aprobada el 30 de diciembre de 1987 y publicada, en el Distrito Federal, el 2 de febrero de 1988.

La regulación contenida en la referida Ley, permite hacer más explícita la función de la Asamblea y detallar sus facultades, especialmente en lo relativo a participación ciudadana, aspecto en el que merece mencionarse el artículo 10, que señala como facultades en esa materia, las de:

- I. Convocar a consulta pública sobre las materias de su competencia y determinar las bases a las que estará sujeta la consulta en la convocatoria respectiva;
- II. Publicar los resultados de la consulta y dar a conocer las acciones que, con base, llevará a cabo la Asamblea;
- III. Establecer los medios y mecanismos necesarios para mantener una constante comunicación con sus representados;
- IV. Orientar a los habitantes del Distrito Federal acerca de los medios jurídicos y administrativos de que pueden disponer para hacer valer sus derechos ante autoridades de su entidad, así como con respecto a los requisitos y procedimientos para que ejerzan ante la Asamblea el derecho de iniciativa popular;
- V. Orientar a los habitantes del Distrito Federal acerca del régimen jurídico del uso y destino del suelo dentro del mismo.

La elección, instalación y organización de la Asamblea, así como la elaboración de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno son materia de la Ley Orgánica que, además define las funciones de gestoría ciudadana, señalando que: cada representante será gestor y promotor, ante las autoridades administrativas, de los derechos sociales de los habitantes del Distrito Federal con quienes procurará tener una comunicación permanente. Las demandas que éstos le presenten serán llevadas ante el Pleno de la Asamblea cuando afecten el interés general.

Como se puede apreciar, la Asamblea que nace es un paso más en el proceso de la democracia integral mexicana, que queremos tan dinámico, como dinámica sea la realidad a que se aplique.

Merece mencionarse el hecho de que el informe anual de la Asamblea que contenga la labor de gestoría y promoción ciudadana prestada por sus integrantes, incluiría propuestas

de solución, así como la respuesta de las autoridades involucradas, será de carácter general y se divulgará ampliamente en el Distrito Federal.

Es de destacarse que los miembros de la Asamblea durante el periodo de su cargo, de acuerdo a la Ley Orgánica, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación, de los estados o del Distrito Federal, por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa del Pleno de la Asamblea, cesando en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará respecto de los representantes suplentes, cuando estuviesen en ejercicio de sus funciones. La infracción a esta disposición se castigará con la pérdida del carácter de representante.

Así pues, la Asamblea que recién surge, tiene la misión histórica de sentar las bases en lo relativo a la vida jurídica de los habitantes del Distrito Federal, bases que seguramente las generaciones futuras habrán de perfeccionar con el fin de avanzar en el camino de la democracia.²²³

Una de las novedades de la Reforma política de 1987 en lo que al Distrito Federal atañe, consiste en la creación de un órgano colegiado denominado "Asamblea de Representantes". Se ha considerado que su instauración denota la tendencia de atemperar la "capitis deminutio" política que afecta a los ciudadanos de dicha entidad federativa. La citada Asamblea no es el órgano legislativo del Distrito Federal, pues esta categoría la sigue conservando el Congreso de la Unión. Por ende, todos los ordenamientos legales respectivos provienen de este cuerpo.

Sin embargo, la base 4ª de la fracción VI del artículo 73 constitucional, en diferentes disposiciones, confiere a la mencionada Asamblea de Representantes facultades que revelan el objetivo de dar participación, a través de ella,

a la ciudadanía del Distrito Federal en importantes áreas de su gobierno administrativo. Además, aunque tal Asamblea no tenga competencia para expedir leyes que rijan en la aludida entidad federativa, se le ha investido de facultades que intrínsecamente entrañan la creación de verdaderas normas legales, aunque supeditadas a las leyes que para el Distrito Federal emita el Congreso de la Unión. Así, la multicitada Asamblea puede "Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno" (inciso A de la base 3ª). Tales ordenamientos, que substancialmente obstentan la naturaleza de leyes por contener normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, deben tener objeto la atención de las necesidades de los habitantes del Distrito Federal en diferentes materias, como educación, salud, asistencia social, abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros, establecimientos mercantiles, comercio en la vía pública y otras muchas que se señalan en el inciso A invocado.

En atención a la naturaleza jurídica de tales bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno sobre las múltiples materias en relación a las cuales los puede expedir la Asamblea de Representantes, surge la cuestión de si la mencionada facultad se opone a la categoría de gobernador de dicha entidad federativa que tiene el Presidente de la República conforme a la base 1ª de la fracción VI constitucional. Dicho alto funcionario puede ejercer el gobierno del Distrito Federal "por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva". Es evidente que la multicitada Asamblea de Representantes no depende del Presidente de la República en virtud de que sus integrantes provienen de la elección popular según el sistema de votación mayoritaria y de representación proporcional como se indica en la base 3ª de dicha fracción VI, primero, segundo y tercer párrafo. Por ende, el Presidente de la República no puede ejercer el gobierno del Distrito Federal por conducto de la propia Asamblea. Ahora bien, por tradición constitucional el gobierno de dicha entidad federativa,

encomendado ab-origene al Ejecutivo Federal, se ha ejercido mediante la expedición de reglamentos gubernativos que sólo deben provenir de la voluntad política presidencial. Por consiguiente, si la reglamentación sobre las diferentes materias que ya hemos mencionado y que son susceptibles de normarse por bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno proviene de la Asamblea de Representantes, se puede concluir que esta facultad, intrínsecamente legislativa, despojó al Presidente de la República de la consistente en expedir reglamentos gubernativos que se denominan "autónomos". Las anteriores consideraciones llevan a la conclusión de que la tantas veces aludida Asamblea sí es, en cierto modo, un órgano legislativo del Distrito Federal, aunque subordinado a las leyes que para esta entidad expida el Congreso de la Unión.

Además, de las indicadas facultades, el propio cuerpo está investido con otras de índole administrativa, tales como las propositivas y de control. En efecto, puede la - - Asamblea proponer al Presidente de la República "la atención de problemas prioritarios" que afecten a la población del Distrito Federal, (inciso B, base 3ª, fracción VI, art. 73 constitucional); recibir los informes trimestrales que el Jefe del Departamento del Distrito Federal debe rendir "sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados"; elaborar "un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado por partidas y programas" (idem, inciso C); citar a los servidores públicos, según lo determine la ley correspondiente, "para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal" (idem, inciso D).

Una facultad muy importantes que tiene dicho cuerpo consiste en "Iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal" (inciso J). El ejercicio de la mencionada facultad corresponde no

sólo a los miembros de la Asamblea, sino también "a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente" (base 4ª). Es muy importante observar que la aludida facultad de iniciativa legal puede volver inoperante la que corresponde al Presidente de la República, como gobernador nato del Distrito Federal, prevista en el artículo 70, fracción I, de la Constitución. En otras palabras, en lo que concierne a esta entidad federativa, puede darse el fenómeno de que ante el congreso de la Unión se presenten, sobre la misma problemática, dos iniciativas de leyes que pudieren ser incongruentes o contradictorias: la del Ejecutivo Federal y la de la Asamblea de Representantes. Esta posibilidad puede provocar una situación de desarreglo y de incompatibilidad entre las funciones de iniciativa legal que puede desempeñar el Presidente de la República y la propia Asamblea. Según nuestra opinión y de conformidad con el principio de la "derogación tácita" creemos que la Reforma de 1987 que creó al multicitado organismo, derogó la fracción I del artículo 70 constitucional en lo que al Distrito Federal concierne, cuestión esta que es de suyo polémica.

Por lo que atañe a su composición, la tantas veces mencionada Asamblea se integra por sesenta y seis miembros, es decir, por cuarenta representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa y por veintiseis representantes elegibles según el principio de representación proporcional. Son los mismos representantes presuntos quienes se autocalifican electoralmente, en forma análoga a lo que sucede en la Cámara de Diputados y en el Senado. (Base 3ª, párrafo 1 y 6)

En resumen, aunque varias de las facultades con las que constitucionalmente está investida dicha Asamblea, se supeditan, en cuanto a su desempeño, a lo que la legislación ordinaria prevea, el establecimiento de dicho cuerpo, según hemos manifestado, es un avance en la tendencia a democratizar al Distrito Federal mediante la abolición de la "cabitis

dínituo política" que afecta a los ciudadanos de esta entidad federativa. Seguimos creyendo que dicha democratización debe operar cabalmente, según las razones que exponemos en el párrafo siguiente en el que proponemos la reestructuración constitucional de la citada entidad federativa.²²⁴

Desde nuestra particular apreciación las razones esgrimidas en el Proyecto para no erigir un nuevo estado, son contundentes. La única hipótesis en la cual podría crearse sería por el traslado de los poderes federales, lo cual es absolutamente inviable por ahora.

Por más que se diga lo contrario está probado que la coexistencia de poderes federales y locales ha producido destrosas consecuencias en México. Dicho riesgo jamás desaparecería, además de que sería dañino dar nacimiento a una superentidad.²²⁵

La preocupación de conciliar el ejercicio de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal con la naturaleza de esta entidad ha venido prevaleciendo. Así, en 1987 nuevamente es reformada la Constitución para crear la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, hecho que fue calificado en el seno del Congreso de la Unión como un avance más en el perfeccionamiento de la democracia en esta entidad. Ya en los debates que se dieron con motivo de la reforma de 1977 se apuntaba que aceptar soluciones del pasado pudiera arrastrar al Distrito Federal y a sus ciudadanos a una condición lamentable. En congruencia, en los debates de 1987 se dijo que

Consideramos que es perfectamente compatible en que en la sede de los Poderes Federales, existan nuevos canales y nuevas formas de participación popular, distintos y diversos a aquellos que existen en los estados de la Federación, precisamente por la naturaleza propia que reclama la sede de los Poderes

224 Barga Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano, pags. 937, 938 y 939

225 López Moreno Javier.- Elecciones de ayer y de mañana, pag. 368

Federales. Es dentro de esta óptica que se contempla la necesidad de crear nuevas guías participativas para la ciudadanía, nuevas guías que le permitan a ésta conjugar esfuerzos e imaginación en la atención de sus problemas.

Es por esta razón que las distintas alternativas planteadas para la participación democrática de los habitantes de la ciudad, aquella que se centra en la creación de una asamblea representativa, ha sido considerada por la mayoría de los integrantes de las comisiones que presentan el dictamen, como aquella que asegura a un tiempo la participación ciudadana en la solución a los problemas que les ocupan; y en segundo lugar, preserva el carácter de entidad federativa, no soberana del Distrito Federal.

Para finalizar, a manera de conclusión, manifestamos nuestro convencimiento de que los canales y las formas de participación ciudadana no están agotados. Por el contrario los existentes son susceptibles de ser perfeccionados y crearse otros nuevos. Para ello, además de esfuerzo e imaginación se requiere voluntad política y buena fe por parte de todas las organizaciones que participan en la vida política del país.

Para la mayor parte de los partidos políticos esta reforma no fue suficiente, e iniciaron la lucha por reformas más profundas como lo veremos a continuación.²²⁶

C A P I T U L O

V

INICIATIVAS Y PROPUESTAS DE REESTRUCTURACION
CONSTITUCIONAL DEL GOBIERNO DEL
DISTRITO FEDERAL

Las masas ignorantes no gobiernan en ninguna parte. Sólo el pueblo corresponde determinar el destino de una nación. Y cuanto mayor sea el número de los que tiene conciencia de su nacionalidad, mayores serán sus oportunidades para vigorizar cualquier forma de gobierno.

Emilio Rabasa.

Nosotros consideramos la democracia como un ideal, pero no creemos por esto que todos los pueblos deben adoptar las instituciones democráticas, máxime si ellos son ineptos para practicarla. El valor de un pueblo se mide por su aptitud para la democracia."

Emilie Ginaud.

Iniciativa de reformas a la base primera de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. -para la creación de un Consejo de Gobierno- Presentada por los diputados miembros del Partido Acción Nacional.

Conforme a esta iniciativa, y la complementaria que con esta fecha se presenta, para reformar la Ley Orgánica del Distrito Federal, el régimen de gobierno local que se propone, seguirá siendo de tipo especial; tanto por razón de la residencia de los poderes federales, como porque la organización administrativa de gobierno no puede reestructurarse en una sola etapa, por razones de prudencia política y de autoridad municipal, o en este caso, la que tiene el gobierno de la ciudad, la que más en contacto está con los ciudadanos y la más directamente responsable frente a ellos.

Por eso se hace necesario reformar las bases constitucionales a efecto de que conforme a la Ley Orgánica se establezca por ahora sólo un Consejo de Gobierno designado mediante el voto de los ciudadanos del Distrito Federal, que comparta el gobierno de la entidad con el Presidente de la República, desempeñando facultades reglamentarias y gubernativas, que requieren de un fundamento constitucional.

Por lo expuesto, y a efecto de hacer posible la reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal para el establecimiento de un Consejo de Gobierno de elección popular que sustituya al actual Consejo Consultivo, proponemos que se reformen la base 1ª de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con el siguiente proyecto de decreto:

Artículo Único. Se reforma la base 1ª de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene la facultad:

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

1ª El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República y de un Consejo de Gobierno de elección popular. El presidente ejercerá sus funciones por conducto de los órganos que determine la ley respectiva. El consejo de Gobierno tendrá las facultades reglamentarias y gubernativas que fije la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Transitorios:

Primero. Esta reforma entrará en vigor diez días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Consejo Consultivo del Distrito Federal que esté en funciones al entrar en vigor la presente reforma, actuará como Consejo de Gobierno hasta la fecha en que de conformidad con la Ley Orgánica del Distrito Federal, quede instalado el primer Consejo de Gobierno de elección popular.

México, D.F., Salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a 9 de noviembre de 1965.- Miguel Estrada I.- Abel Vicencio Tovar.- Francisco Quiroga F.- Florentina Villalobos.- Jesus Hernández Díaz.- Luis Manuel Aranda Torres.- Federico Estrada Valera.- Jorge Ricaud Rothiot.- Pedro Reyes Velázquez.- Eduardo Trueba Barrera.- Adolfo Christlieb.- Antonio Rosillo Pacheco.- Felipe Gómez Mont., etc.

INICIATIVA DE REFORMAS A LA LEY ORGANICA
DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
presentada por diputados del
Partido Acción Nacional

H. Cámara de Diputados:

1. Los conceptos expuestos para fundar las reformas a la base 1ª de la fracción VI del Artículo 73 de la Constitución Federal, que hoy presentamos, fundan también las modificaciones a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que se proponen en esta iniciativa.

No pretendemos una reforma total a las estructuras de gobierno del Distrito Federal. Por ahora, sólo se proponen bases para la elección popular de un Consejo de Gobierno, y se señalan las funciones mínimas que deben atribuírsele.

Además, con el propósito de de lograr mayor eficiencia en el Distrito Federal, se propone la descentralización de algunas funciones ampliando las facultades de los delegados.

Con las reformas a la Ley Orgánica, se propone que el Presidente de la República, a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, comparta el gobierno de la entidad con un órgano democrático electo directamente por los ciudadanos.

La organización y el funcionamiento del Distrito Federal, salvo en lo que corresponde a las facultades reglamentarias y de gobierno atribuidas al Consejo, y la ampliación de facultades a los Delegados, subsistirán en los términos generales.

No hay argumento válido para privar a los ciudadanos del Distrito Federal -y solamente a ellos- de intervenir en la designación de sus autoridades locales. En esta entidad, la más poblada del país, donde la vida resulta más complicada

y problemática, donde los Poderes Federales residen, y cuyas actividades tienen repercusión nacional e internacionales resulta ya indispensable poner los medios para que operen la democracia y la representación popular y la designación de las autoridades locales. Abrirá camino para lograr ese objetivo mediante la elección popular del Consejo de Gobierno, es el propósito de esta iniciativa y del proyecto de reformas a la base 1ª de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal, que hoy presentamos.

Proponemos que para dicha elección, se aproveche la ocasión de las elecciones federales, tanto por que se pretende que el gobierno del Distrito Federal sea compartido por el Ejecutivo Federal con el Consejo de Gobierno, como para no multiplicar los procesos y las disposiciones electorales.

Por otra parte, la experiencia ha demostrado en este mismo recinto, la conveniencia de la participación de las minorías en las responsabilidades del poder. Los resultados electorales demuestran, desde hace muchos años, que en el Distrito Federal las corrientes de opinión ciudadana favorecen con porcentajes importantes a la oposición. Resulta entonces justificado proponer un sistema que garantice la participación de las minorías políticas en la integración del Consejo de Gobierno del Distrito Federal, para lo cual se han tenido presentes las reglas contenidas en el artículo 54 de la Constitución Federal, relativas a diputados de partido.

Por cuanto a las del Consejo, resultaría inútil la elección popular de un organismo que sólo tuviera facultades de opinión y funciones protocolarias ocasionales, como el actual Consejo Consultivo. En esas condiciones, su actuación sería la de un vocero ineficaz sin funciones de autoridad. Para el Consejo de Gobierno, proponemos facultades reglamentarias y gubernativas, con razonables limitaciones.

Para nadie es un secreto que los habitantes del Distrito Federal, viven entre la falta de reglamentos actuales y la ignorancia de los existentes. El Consejo de Gobierno, legalmente facultado, tendrá que revisar los reglamentos existentes, ordenarlos, complementarlos y, sobre todo, ajustarlos a nuestro sistema de garantías constitucionales, reiteradamente violado por el texto y la aplicación de algunos de esos reglamentos. Podrá también dictar los que son necesarios.

De suma importancia será que un órgano de representación popular determine que actividades han de considerarse como servicios públicos del Distrito Federal, y fije criterios sobre la prestación de los mismos; vigile la contratación de obras y servicios, revise los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal, y envíe, sobre presupuestos y cuentas, sus observaciones al Poder Legislativo.

Grandes núcleos de habitantes del Distrito Federal requieren atención urgente y responsable para sus problemas comunes, por parte de los delegados y subdelegados. Las facultades del Consejo de Gobierno para el nombramiento y remoción de delegados y subdelegados; para examinar sus informes anuales, y para solicitarles informaciones permitirán mejorar las condiciones de vida de gran número de sus habitantes.

El Consejo de Gobierno, como ahora el Consejo de Gobierno, estará facultado para expedir su reglamento interior, con sujeción a las bases precisadas en la iniciativa; mientras, en lo que no se opusiera a la Ley, sería aplicable el vigente Reglamento del Consejo Consultivo.

Las modificaciones al régimen de gobierno del Distrito Federal que esta iniciativa propone limitan parcialmente las atribuciones del Jefe del Departamento. Además, al introducir la designación del Consejo mediante prácticas democráticas,

y al darle facultades de importancia, se evitará que la eficacia del gobierno en el Distrito Federal, sólo este condicionada a las cualidades personales del funcionario en turno.

Lleva también la iniciativa el propósito de reducir la progresiva centralización de funciones administrativas y de gobierno en el Distrito Federal. Para ese efecto, se propone aumentar las atribuciones a los delegados, siempre bajo la dirección del Jefe del Departamento.

Por lo que se refiere a la facultad reglamentaria que se propone para el Consejo de Gobierno, y para la cual se busca fundamento en la iniciativa diversa de esta fecha, encaminada a reformar la base 1ª de la fracción IV, del artículo 73 de la Constitución, habrá de ser la función de mayor importancia entre las del Consejo de Gobierno.

Esta facultad se circunscribe a los reglamentos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. El Jefe del Departamento tendrá derecho para vetarlos, y en caso de discrepancias insuperables, entre el Jefe del Departamento y el Consejo de Gobierno, tanto en esta materia, como en cualquiera otra, resolverá en definitiva el Presidente de la República, como primera autoridad política del Distrito Federal.

En esta iniciativa, ponemos a la consideración de esta H. Cámara, no todas las reformas que desearíamos introducir al régimen político del Distrito Federal, sino exclusivamente las que consideramos posibles en los actuales momentos, que, de todos modos, representaran un avance en la vida democrática de la entidad y de toda la República.

Un mínimo de propósitos democráticos y de sentimientos de justicia para con el pueblo del Distrito Federal bastarán para que esta Cámara, en correspondencia a la vocación de

servicios que estamos seguros que la anima, pasando sobre divergencias de partido, examine y estudie la presente iniciativa y resuelva su aprobación.

Por lo expuesto, y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ponemos a la consideración de esta H. Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de decreto que reforma la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal:

DECRETO:

Artículo primero. Se reforman los artículos 5º, 6º, y 8º del capítulo I de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo 5º El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República y del Consejo de Gobierno del Distrito Federal, en los términos de la presente ley. El Presidente de la República ejercerá las facultades que le corresponden por conducto de un funcionario que se denominará Jefe del Departamento del Distrito Federal. Todas las disposiciones de la presente ley o las de cualquiera otra que empleen las denominaciones de "Gobierno del Distrito Federal", "Primera Autoridad Administrativa" y "Presidente Municipal", se entenderá que se refieren y serán aplicables al Departamento del Distrito Federal, respectivamente, con excepción de los casos que correspondan a atribuciones señaladas por esta ley al Consejo de Gobierno.

Artículo 6º El Jefe del Departamento del Distrito Federal será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, y será auxiliado en el desempeño de sus funciones por los Delegados y Subdelegados y por los demás órganos a que se refiere esta ley. El Consejo de Gobierno del Distrito Federal se integrará por elección popular directa, de acuerdo con lo dispuesto en el capítulo III de esta ley.

Artículo 8º Para los efectos de esta ley será dispuesto en el capítulo VII para la elección del Consejo de Gobierno, el Distrito Federal se divide en:

- a) La ciudad de Mexico, y
- b) Las delegaciones que serán: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tlalpan.

Artículo segundo. Se reforma del capítulo cuarto de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, el inciso 4, de la fracción V del artículo 23 para quedar como sigue:

Artículo 23. Son funciones del Gobierno del Distrito Federal, las siguientes:

.....

Fracción V:

4. En general, proveer, en la esfera administrativa al mejor desempeño de las funciones consignados en este capítulo y de las que llegaren a encomendarsele, así como al mejoramiento de la comunidad y del medio urbano, para lo cual el Gobierno del Distrito Federal por conducto de los órganos correspondientes tiene la facultad permanente de expedir los reglamentos, circulares o acuerdos que tiendan a la más eficaz realización de estos fines.

Las funciones enumeradas en el presente capítulo corresponderán al Departamento del Distrito Federal, salvo lo dispuesto en el capítulo VII de la presente ley.

Artículo tercero. Se reforma el artículo 21 del capítulo cuarto de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo 24. Para el desempeño de sus funciones el Jefe del Departamento del Distrito será auxiliado por un Secretario General, un Oficial Mayor, los Directores Generales, Delegados y Subdelegados que establece esta ley. En las faltas temporales del Jefe del Departamento del Distrito Federal, lo sustituirá el Secretario General y, a falta de éste, el Oficial Mayor.

Artículo cuarto. Se reforman, del capítulo V de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal las fracciones I y XI del artículo 42 y el artículo 56 para quedar como sigue:

Artículo 42. Corresponderá a la Dirección de Servicios Legales:

I. Auxiliar al Consejo de Gobierno en la formulación de Reglamentos, o de proyectos de leyes;

.....

XI. Formular los proyectos de leyes y reglamentos del Departamento del Distrito Federal, que no sean de la competencia del Consejo de Gobierno.

Artículo 56. Todos los servicios del Distrito Federal están bajo la autoridad del Jefe del Departamento, y a él corresponde el mando directo de la policía del Distrito Federal. Las actividades de servicio público, administrativas y de gobierno en Delegaciones, que ejercerán a través de la dependencia a que corresponda la actividad de que se trate, por conducto de los Delegados, en los términos de la presente ley, sin perjuicio de que, cuando las necesidades lo requieran, se establezcan oficinas auxiliares en los lugares distantes o de mayor densidad de población, por acuerdo del Jefe del Departamento.

Artículo quinto. Se modifican los artículos 58, 59 y 60 del capítulo VI de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo 58. Al hacer el Consejo de Gobierno, en los términos del artículo 69 fracción II, la declaración de que el ejercicio de una actividad se considera como servicio público, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, determinará si dicho ejercicio queda confiado a la administración o si deberá concesionarse.

Artículo 59. El ejercicio de actividades consideradas como servicios públicos, confiados a la administración o concesionados a particulares, se sujetará a normas conforme a las cuales deberá ser prestado el servicio, bien por medio de un Reglamento de aplicación general, bien por las reglas que informarán el contrato o contratos que con ese motivo hayan de celebrarse, ajustándose a las disposiciones del artículo siguiente.

Artículo 60. La prestación de todos los servicios públicos se sujetará a las siguientes normas:

1. El servicio deberá prestarse de manera uniforme y continua;

2. El servicio se prestará a toda persona que lo solicite, salvo los casos de excepción por motivos fundados que este expresamente previstos en los contratos o reglamentos relativos;

3. El servicio deberá prestarse conforme a las bases y tarifas que se aprueben expresamente.

Cuando el servicio se preste mediante concesión a particulares, éstos quedarán sujetos, además, a las siguientes normas:

a) Los concesionados declararán expresamente que se someten a las normas o reglamentos de aplicación general correspondientes, y que reconocen al Departamento del Distrito Federal la facultad de decretar la revocación del permiso, autorización o licencia, y la de rescindir administrativamente el contrato para la prestación del servicio.

Los contratos por los que se concesione un servicio público a los particulares, especificarán el estado en que habrán de mantenerse las instalaciones, y señalarán las causas y motivos de resolución del contrato o de revocación de la autorización, el término de su vigencia y las condiciones para prorrogarlos una vez vencido el mismo;

b) Otorgarán garantías suficientes que aseguren, a juicio del Departamento del Distrito, la prestación del servicio y el pago de las responsabilidades provenientes de la inobservancia de las reglas o reglamentos o del incumplimiento de los contratos, ajustándose al sistema que se determine en los mismos;

c) Se obligarán a acatar las disposiciones de la autoridad del Departamento del Distrito Federal, tendientes a subsanar las deficiencias en el servicio. En los casos de resolución de un contrato o revocación de un permiso, el Departamento del Distrito Federal intervendrá la administración del servicio para evitar su suspensión, o publicará una convocatoria en solicitud de persona que se interese por la prestación del servicio de que se trate. Si no hubiera interesados, el Gobierno podrá tomar a su cargo definitivamente el servicio.

Artículo sexto. Se reforma el capítulo VII de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y los artículos que lo integran, del 64 al 74 inclusive, para quedar como sigue:

Capítulo VII. *

El Consejo de Gobierno

Artículo 64. El Consejo de Gobierno del Distrito Federal se compondrá de representantes populares electos en su totalidad cada tres años, mediante elección directa, por los ciudadanos mexicanos residentes en el Distrito Federal, inscritos en el Registro Nacional de Electores.

Artículo 65. Se elegirá un Consejero por cada distrito electoral federal de la entidad.

Artículo 66. La elección de consejeros se efectuará en la misma fecha en que se realicen las elecciones para diputados federales, de acuerdo con las reglas siguientes:

1. El mismo personal que integra las casillas para las elecciones federales, recibirá y escrutará la elección de miembros del Consejo de Gobierno, en documentación y urnas especiales, que proporcionará el Departamento del Distrito Federal a través de la Dirección de Gobernación.

2. Los paquetes electorales de la elección de Consejeros serán entregados por los presidentes de casilla a los Comités Distritales Electorales.

3. Los Comités Distritales Electorales tendrán respecto a la elección de Consejeros funciones que fija la Ley Electoral Federal en sus artículos 104 y 105.

4. Los escrutinios y cómputos relativos a la elección de consejeros, se harán una vez concluidos los correspondientes a las elecciones federales. El paquete electoral respectivo será enviado inmediatamente a la Comisión Local Electoral.

5. La Comisión Local Electoral será el órgano revisor

y calificador* de las elecciones de Consejeros del Distrito Federal y su fallo será inapelable.

6. En todo lo que no se oponga a las reglas anteriores, la elección de consejeros se sujetará a lo dispuesto por la Ley Electoral Federal.

Artículo 67. Además de los consejeros a que se refiere el artículo 65, integrarán el Consejo de Gobierno Consejeros de Partido, electos conforme a las siguientes reglas:

1. Todo partido político nacional, al obtener el 10% de la votación total en la elección de Consejeros de Gobierno en el Distrito Federal, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, dos Consejeros, y uno más, hasta seis como máximo, por cada cinco por ciento más de los votos emitidos.

2. Todo partido político nacional que obtenga la mayoría en seis o más distritos electorales, no tendrá derecho a que se le acrediten Consejeros de Partido. Los partidos que triunfen por mayoría menor al número de distritos, siempre que alcancen el 10% de la votación total de Consejeros, tendrá derecho a acreditar hasta seis Consejeros, sumando a los electos directamente, el número que corresponda de Consejeros de Partido, conforme al porcentaje que alcancen sobre la votación total.

3. Los consejeros de partido se acreditarán por riguroso órden, de acuerdo con el número absoluto de votos que hayan logrado en su respectivo distrito, en relación con los demás candidatos del mismo partido en todo el Distrito Federal.

4. Sólo podrá acreditar Consejeros de Partido, los partidos políticos nacionales que hubieren obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos con un

año de anterioridad al día de la elección.

5. Los consejeros de mayoría y los de partido, siendo representantes del pueblo del Distrito Federal, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

El consejo de Gobierno se instalará el día 2 de septiembre del año en que se efectúe la elección de sus miembros, previa la protesta constitucional que rendirán ante el Presidente de la República.

Artículo 68. Para ser miembro del Consejo de Gobierno se requiere:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

2. Tener por lo menos veinticinco años cumplidos el día de la elección.

3. Ser vecino del Distrito Federal con una residencia efectiva no menor de cinco años anteriores al día de la elección.

4. No estar comprendido en alguno de los casos que señala el artículo 62 de la Ley Electoral Federal.

5. No desempeñar cargo alguno del Gobierno o de elección popular.

6. No estar en alguno de los casos previstos por las fracciones IV, V, VI, y VII del artículo 55 de la Constitución Federal.

Artículo 69. Son atribuciones del Consejo:

I. Exponer al C. Jefe del Departamento, la situación

que guarden tanto las actividades del servicio público del Distrito Federal, como las condiciones sociales y económicas del propio Distrito, y proponer las medidas que en su concepto hayan de tomarse para mejorar unas y otras.

II. Determinar por iniciativa propia o a petición del Jefe del Departamento, cuando una actividad debe ser considerada como servicio público;

III. Dar a conocer al Jefe del Departamento sus puntos de vista en relación con los asuntos de Gobierno del Distrito Federal que por su trascendencia social, política o económica así lo requieran;

IV. Autorizar la celebración de contratos y convenios que en materia de obras, construcciones, servicios públicos y aprovechamientos, se proponga realizar el Jefe del Departamento cuando sean por término mayor de un año, o cuya cuantía exceda del 10% de la cantidad asignada para el servicio relativo;

V. Revisar las iniciativas de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, haciendo las observaciones que juzgue pertinentes, mismas que enviará a la Cámara de Diputados para su conocimiento;

VI. Examinar el proyecto de Cuenta Pública anual que el Departamento del Distrito Federal envíe a la Cámara de Diputados, remitiendo a ésta las observaciones que tuviere al respecto, con copia al Jefe del Departamento;

VII. Dictar los reglamentos necesarios para el gobierno y la administración del Distrito Federal, con excepción de aquellos a que se refiere el artículo 23, oyendo el parecer del Jefe del Departamento y remitir los reglamentos aprobados al Presidente de la República para su promulgación y publicación;

VIII. Proponer al Jefe del Departamento ternas de candidatos a Delegado y Subdelegados;

IX. Pedir al Jefe del Departamento por causa fundada, la destitución de Delegados o Subdelegados. En este último caso, de vera oír previamente al delegado correspondiente;

X. Examinar el informe anual de los delegados haciendo saber su opinión sobre el mismo al Jefe del Departamento.

El consejo podrá hacer comparecer a Delegados y Subdelegados, para que aclaren cualquier asunto relacionado con su gestión, contenido o no en el informe correspondiente, y

XI. Expedir su reglamento interior, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 70.

El Jefe del Departamento podrá vetar los reglamentos que edite el Consejo de Gobierno. Los reglamentos vetados regresarán al Consejo con las observaciones relativas. En caso de que el Consejo no acepte dichas observaciones, resolverá sobre el particular el Presidente de la República.

En caso de discrepancia entre el Consejo y el Jefe del Departamento respecto de otros asuntos que competan a ambos, resolverá el Presidente de la República a moción de cualquiera de las partes.

Artículo 70. El funcionamiento del Consejo de Gobierno se regirá por su Reglamento Interior, que deberá sujetarse a las bases siguientes:

a) Las sesiones se celebrarán cuando menos una vez al mes, con asistencia de la mayoría de los consejeros.

b) Nombrará de entre sus miembros, un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario General y un Prosecretario,

en la primera sesión que celebre en el año.

c) Distribuirá los negocios para estudio y dictamen por comisiones permanentes, sin perjuicio de las eventuales que fueren necesarias.

d) Todo asunto que sea de la competencia del Consejo deberá pasar a la Comisión respectiva, la presentará el dictamen respectivo en un plazo no mayor de quince días.

e) El Consejo tomará sus resoluciones por mayoría de votos de los Consejeros presentes.

Artículo 71. Por cada consejero propietario se nombrará un suplente.

Artículo 72. Cuando en los casos de urgencia, el Jefe del Departamento del Distrito Federal constatará al Consejo su opinión sobre alguna medida relativa a disposición del artículo 69, y del propio funcionario estimara que deben serle dispensados los trámites, el Consejo deberá resolver sobre la consulta que se le formule, dentro de los siete días siguientes a la fecha en que la reciba. Si dentro de este tiempo no resolviere sobre ella, se considerará aprobada.

Artículo 73. El Consejo por conducto de su Presidente, comunicará sus resoluciones al Jefe del Departamento, para que éste dicte los acuerdos necesarios para su cumplimiento, a las dependencias que corresponda.

Artículo 74. Las opiniones del Consejo deberán ser siempre fundadas y motivadas y, cuando los términos de la presente ley deban remitirse al Jefe del Departamento, se enviarán también, si los hubiere, los puntos de vista y los votos de la minoría.

Las relaciones del Jefe del Departamento con el Consejo de Gobierno se tendrán por conducto del presidente del mismo.

Artículo septimo. Se reforman los artículos 75, 76 y 79 del capítulo VIII, de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y se crea el artículo 79 bis, cuya redacción será la siguiente:

Artículo 75. El Jefe del Departamento será auxiliado en el desempeño de sus funciones por un Delegado que residirá en la cabecera de cada una de las Delegaciones de que habla esta Ley, y por los Subdelegados que fueren necesarios a juicio del propio Jefe, los que desempeñarán su cargo en las poblaciones que no sean cabecera de Delegación.

Artículo 76. Los delegados y subdelegados serán nombrados por el Jefe del Departamento a propuesta del Consejo de Gobierno. Para la proposición de subdelegados, el Consejo de Gobierno oirá previamente el parecer del delegado correspondiente.

Artículo 79. Los delegados tienen autoridad y facultades para la organización, manejo y vigilancia de las oficinas administrativas y de los servicios públicos, dentro de su jurisdicción, en los términos que esta ley señale.

Son obligaciones y facultades de los Delegados:

1. Representar al Jefe del Departamento en la circunscripción en donde ejerzan sus funciones.

2. Formular cada año y presentar al Jefe del Departamento dentro de la segunda quincena de agosto:

a) Un proyecto de presupuesto de gastos.

b) Un proyecto de nómina del personal necesario para cumplir con sus funciones.

c) Un inventario de los bienes del Departamento del Distrito, en la Delegación a su cargo.

d) Un programa de actividades correspondientes a su Delegación y de las que a su juicio deban coordinarse con otras Delegaciones.

3. Organizar conforme a las disposiciones del Departamento del Distrito Federal, las oficinas de su Delegación.

4. Presentar al Jefe del Departamento, en el mes de febrero de cada año, un informe sobre el ejercicio anterior, enviando copia del mismo al Consejo de Gobierno para los efectos de la fracción X del artículo 69.

5. Publicar un resumen del informe a que se refiere el párrafo anterior, en la Gaceta del Departamento del Distrito Federal y en un diario de amplia circulación en la entidad.

6. Cooperar en la vigilancia de los servicios públicos que se presten en su Delegación y que no les estén expresamente encomendados, e informar al Departamento del Distrito Federal de las irregularidades o deficiencias que advierta, proponiendo las medidas adecuadas.

7. Velar por el cumplimiento de los reglamentos y disposiciones generales dentro de su Delegación, como auxiliares de la oficina respectiva del Departamento del Distrito Federal.

8. Despachar los asuntos y atender los servicios a que se refiere el artículo 79 Bis.

9. Desempeñar las demás funciones que el Jefe del Departamento les encomiende.

Artículo 79 Bis. En sus respectivas circunscripciones, los delegados tendrán a su cargo los servicios públicos y las atribuciones siguientes:

a) Inspección de Reglamentos.
b) Limpia.
c) Mercados.
d) Parque y jardines.
e) Vigilancia de los separos dependientes de su Delegación, destinados a la detención transitoria de delincuentes o a la de infractores, para que dichos locales reúnan condiciones de higiene y de trato humanitario para los detenidos.

f) Señalar las modalidades y circunstancias que deban tomarse en cuenta para la mayor eficacia de los servicios de tránsito y de policía dentro de su jurisdicción.

g) Expedir licencias y permisos de acuerdo con los reglamentos respectivos, para el uso de mercados y de vías y lugares públicos.

h) Expedir certificados y constancias de documentos que obren en las oficinas a su cargo, así como de hechos ocurridos en su jurisdicción.

i) Recaudar derechos y multas derivados de los servicios a su cargo, y rendir cuenta pormenorizada de los mismos a la Tesorería del Distrito Federal, en los términos que la misma señale.

j) Vigilar para que prevalezcan condiciones de seguridad tranquilidad y moralidad dentro de su jurisdicción.

k) Promover actividades cívicas, sociales, culturales, recreativas y deportivas.

1) Las demás que se le encomienden por ley o por acuerdo del Jefe del Departamento.

Artículo octavo. Se reforma el párrafo primero del artículo 85 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo 85. Todos los bienes muebles o inmuebles que constituyan el patrimonio del Distrito Federal son inembargables. En consecuencia, no podrá emplearse la vía de apremio ni dictarse auto de ejecución, para hacer efectivas las sentencias dictadas a favor de particulares, en contra del Distrito Federal o de su hacienda. Tales sentencias se comunicarán al Presidente de la República, a fin de que, si no hubiere partida en el Presupuesto de Egresos que autorice el pago de la prestación a que la sentencia se refiera, se incluya en el proyecto de Presupuesto de Egresos del año siguiente, o se solicite al Congreso de la Unión la expedición del decreto especial que autorice la erogación.

.....

Artículo noveno. Se deroga la fracción IV, del artículo 36 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Transitorios:

Primero. El actual Consejo Consultivo del Distrito Federal desempeñará las funciones que esta Ley atribuye al Consejo de Gobierno, mientras se verifica la primera elección de Consejeros en los términos del artículo siguiente.

Segundo. La primera elección del Consejo de Gobierno del Distrito Federal se hará el primer domingo de julio de 1967 y, los Consejeros electos tomarán posesión el 2 de septiembre del propio año.

Tercero. En todo lo que no se oponga a las disposiciones de la presente ley, y en tanto el Consejo de Gobierno expide su Reglamento, se aplicará el Reglamento Interior del Consejo Consultivo del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Departamento, de 20 de febrero de 1942.

México, D. F., Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados, a nueve de noviembre de mil novecientos sesenta y cinco.- Adolfo Christlieb I.- Miguel Estrada I.- Antonio Rosillo Pacheco.- Abel Vicencio Tovar.- Felipe Gómez Mont.- Francisco Quiroga.- Salvador Rosas Magallón.- Florentina Villalobos.- Jorge Avila Blancas.- Jesus Hernández Díaz.- Jacinto Guadalupe Silva, etc. ²²⁷

Iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Departamento del D. F. por los CC. diputados del Partido Popular Socialista. -para la creación de un Consejo Metropolitano-

El C. Estrada Villa Rafael:

Honorable Cámara de diputados:

Haciendo uso de la facultad que nos otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los diputados del Partido Popular Socialista proponemos a la consideración de vuestra soberanía las siguientes reformas a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la Base Primera, fracción VI, del artículo 73 de la Constitución.

Los fundamentos de nuestra iniciativa son de carácter histórico, político, jurídico y económico, y tienen el propósito de perfeccionar nuestras instituciones en beneficio del pueblo del Distrito Federal y de la nación mexicana.

El Consejo Consultivo que actualmente existe, tanto por su integración como por sus funciones, es puramente simbólico, carece de autoridad, y descansa en una concepción corporativa de las relaciones entre los individuos y el Estado, características del régimen fascista; pero extraña en lo absoluto al sistema democrático.

Proposiciones.

Nuestra iniciativa tiende, sin modificar el sistema que establece la Constitución en la fracción VI de su artículo 73, a convertir el gobierno del Distrito Federal, que está a cargo del Presidente de la República, en un órgano del que no quede excluida la opinión del pueblo en las cuestiones que más lo afectan y le interesan.

Si los territorios, que no son Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, están

divididos, por mandato constitucional, en municipios gobernados por ayuntamientos de elección popular directa, estimamos que el Distrito Federal debe contar, por lo menos, con un cuerpo representativo que sus ciudadanos elijan, a través de los diversos partidos políticos.

En lugar de un Consejo Consultivo inoperante, que no llega siquiera a ornamental para la opinión pública, porque ignora su existencia, proponemos un instrumento de colaboración con el Jefe del Departamento del Distrito Federal, que exprese la opinión de los habitantes de la metrópoli respecto de los problemas de mayor importancia, y sirva para que el Ejecutivo Federal la conozca y pueda establecerse una relación directa y constante entre los mandatarios y los mandantes, que en principio resolvería la aparente contradicción entre los conceptos de autoridad y democracia.

Por todo lo dicho y con los fundamentos legales invocados, proponemos la aprobación del siguiente decreto:

Artículo primero. Se reforman los artículos 5º y 6º del Capítulo I de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, quedando como sigue:

Artículo 5º. El Presidente de la República tendrá a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejecutará por conducto de un funcionario que se denominará Jefe del Departamento del Distrito Federal, con sujeción a las disposiciones de la presente Ley.

Artículo 6º. El Jefe del Departamento del Distrito Federal será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, y será auxiliado en el desempeño de sus funciones por un Consejo Metropolitano, por los delegados y subdelegados y por los demás órganos a que se refiere esta Ley.

Artículo segundo. Se modifican los artículos 58 y 59 del Capítulo VI de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que tendrán el siguiente texto:

'Artículo 58. Corresponde al Consejo Metropolitano decidir si una actividad debe considerarse como servicio público, y fijará las normas para su dirección y manejo'.

Artículo tercero. Se reforma el Capítulo VII de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Los artículos que lo integran -del 64 al 74 inclusive- quedarán como sigue:

Capítulo VII.

El Consejo Metropolitano.

'Artículo 64. El consejo metropolitano se integrará con representantes electos en proporción de uno por cada cien mil habitantes y de acuerdo con el principio de la representación proporcional.

'Artículo 65. Los candidatos a consejales figurarán en una sola lista numerada que presentarán los diversos partidos políticos. Para ese fin los partidos que así lo decidieren podrán coaligarse. Por cada candidato propietario se propondrá un suplente.

'Artículo 66. Para la elección se utilizará el padrón de votantes que haya aprobado la Comisión Federal Electoral para las elecciones federales y participarán en ella sólo los partidos nacionales registrados. La elección será preparada, vigilada y calificada por la Comisión Electoral, integrada por los representantes de los partidos contendientes y el Director General de Gobernación del Departamento del Distrito Federal, quien fungirá como Presidente.

'Artículo 67. La Comisión Federal Electoral determinará, una vez conocida la votación global y la obtenida por cada uno de los partidos, cuántos de sus candidatos se considerarán consejeros electos tomando en cuenta la proporción establecida en el artículo 64. Un decreto del Presidente de la República reglamentará el proceso electoral de acuerdo con las normas de la presente Ley'.

'Artículo 68. (Los iniciadores presentaron su original sin este artículo.)

'Artículo 69. Para ser miembro del Consejo Metropolitano se requiere: ser ciudadano, vecino del Distrito Federal y con residencia en él por lo menos de dos años inmediatamente anteriores a la postulación; no estar sujeto a proceso criminal, ni haber sufrido condena de esta especie, salvo por delitos políticos, y no desempeñar cargo de confianza en ninguna dependencia del gobierno de la Federación.

'Artículo 70. Los consejeros durarán en su cargo tres años y podrán ser reelectos.

'Artículo 71. El Consejo Metropolitano elaborará su reglamento interior, que establecerá las normas de su funcionamiento, la periodicidad de sus reuniones plenarios y el número de sus comisiones permanentes. Cada dos meses elegirá, a mayoría de votos, un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios.

'Artículo 72. Son atribuciones del Consejo Metropolitano

1. Estudiar los problemas económicos y sociales del Distrito Federal y los relativos a los servicios públicos, y poner las medidas que considere necesarias para resolverlos o mejorar su funcionamiento.

2. Declarar servicio público una actividad y determinar si queda confiado a la Administración o si puede, en casos excepcionales y plenamente justificados, encomendarse a particulares, fijando las condiciones del caso.

3. Revisar o formular los proyectos e iniciativas de ley y los reglamentos del Departamento del Distrito Federal.

4. Revisar los proyectos de modificaciones a la Ley de Hacienda y los proyectos de los presupuestos de ingresos y de egresos del Distrito Federal.

5. Aprobar y jerarquizar los planes de las obras públicas elaborados por las dependencias del Departamento del Distrito Federal.

6. Acordar las expropiaciones que por causa de utilidad pública deba llevar a cabo el Departamento del Distrito Federal.

7. Estudiar y proponer los medios para resolver los problemas de las colonias o barrios proletarios.

8. Presentar iniciativas sobre cualesquiera cuestiones que interesen a la población del Distrito Federal.

9. Los funcionarios del Departamento del Distrito Federal deberán proporcionar al Consejo Metropolitano los informes que éste requiera para el mejor desempeño de sus funciones, y cuando el Consejo lo acuerde, comparecerá ante sus reuniones plenarias con el mismo fin.

'Artículo 73. (Los iniciadores presentaron su original sin este artículo).

'Artículo 74. Cuando el Jefe del Departamento viere de acuerdo con alguna resolución del Consejo, lo someterá

a la consideración del Presidente de la República, quien decidirá sobre el particular en forma inapelable'.

Transitorio:

La primera elección de miembros del Consejo Metropolitano se hará el primer domingo de julio de 1966, y se instalará el 1º de agosto del mismo año.

Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a veintitres de diciembre de 1965.- Vicente Lombardo Toledano.- Roberto Chávez Silva.- Jorge Cruickshank García.- Rafael Estrada Villa.- Roberto Guajardo Támez.- Jacinto López Moreno.- Jesus Orta Guerrero.- Francisco Ortiz Mendoza.- Ramón Rocha.- Joaquín Salgado Medrano."

Trámite: A las comisiones unidas: del Departamento del Distrito Federal, y de Estudios Legislativos, e imprimase. 228
27 de diciembre de 1965.- Tulio Hernández Gómez, D. S.

Iniciativa de reforma al artículo 73 constitucional, base primera de la fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. -para la creación de un Consejo de Gobierno- Presentada por los diputados miembros del Partido Acción Nacional.

La C. Margarita Prida de Yarza: Señor Presidente, honorable Asamblea: El artículo 39 de la Constitución vigente, que no hace sino repetir el mismo principio que inspiró la Constitución de 57 y el espíritu de las Constituciones anteriores reconoce que la soberanía radica en el pueblo y que éste la ejerce a través de sus mandatarios. El artículo 41 de la misma Ley Fundamental expresamente determina que la soberanía se ejerce por medio de los poderes de la Unión, en el ámbito federal, por los poderes de los estados en el ámbito local, y en un plano diferente, según el artículo 115, por los ayuntamientos de elección popular directa, en el ámbito del municipio libre.

De acuerdo con estas disposiciones constitucionales, basadas todas ellas en los más puros principios democráticos, los ciudadanos mexicanos tenemos teóricamente la facultad de elegir 3 tipos de autoridades Federales: gobernador, senadores y diputados; Estatales: gobernador y congresos locales; Municipales: ayuntamientos.

Los habitantes del Distrito Federal somos una excepción entre los Mexicanos.

En 1928 el Distrito Federal sufre un retroceso. Alvaro Obregón, mediante la proposición de una reforma constitucional, suprime los ayuntamientos y confiere el mando del Distrito Federal a las autoridades que la ley orgánica determinara; ese mismo año se expidió dicha ley orgánica, creándose el departamento del Distrito Federal, encabezado por un jefe y trece delegados, nombrados todos por el Ejecutivo para gobernar los municipios que hasta esa fecha eran gobernados por autoridades elegidas por sus pobladores.

Se establecieron los consejos consultivos, uno para el Departamento Central y uno para cada una de las 13 delegaciones, integrados por representantes de diversas agrupaciones, eludiendo expresadamente, lo que la exposición de motivos de la ley llamaba "Los peligros del sufragio universal". A 64 años de iniciada la Revolución el Distrito Federal se encuentra en este respecto, como puede verse en condiciones sustancialmente iguales que en los últimos años del gobierno de Porfirio Díaz.

Sus funciones más importantes eran la de consejería, elaboración de proyectos de reglamentos, y vigilancia del funcionamiento de servicios públicos.

El 31 de diciembre de 1941, desaparecieron los consejos de las delegaciones, conservándose sólo el Consejo Central con facultades únicamente consultivas. En 1970 cristalizó una buena idea con la nueva ley orgánica del Departamento del Distrito Federal; esta ley, trato de volver a centralizar las funciones del Departamento del Distrito Federal; estableció 16 delegaciones, creó una mayor autonomía administrativa y más amplias facultades políticas, estableció las juntas de vecinos y un Consejo del Distrito Federal formado por los presidentes de las mismas. Conforme a esta iniciativa, y a la complementaria que con esta fecha se presenta para reformar la ley orgánica del Distrito Federal, se mantiene un régimen de gobierno especial, por dos razones: una por ser la sede de los Poderes Federales y otra de orden práctico, ya que la organización administrativa, no puede ser cambiada de golpe por lo complejo que esto resultaría; sin embargo, aunque desearíamos introducir más reformas al régimen político del Distrito Federal, sólo se exponen las que creemos posibles en los momentos actuales.

Seguimos pensando que las razones aducidas por los Constituyentes de 1857 y 1917 sobre la necesidad de un gobierno

democrático para el Distrito Federal siguen siendo válidas.

Por eso se hace necesario reformar la base primera de la fracción VI del artículo 73 constitucional, a efecto de que conforme a la ley orgánica, se establezca un Consejo de Gobierno de elección popular que comparta con el Ejecutivo la responsabilidad de gobierno de esta gran ciudad, desempeñando facultades reglamentarias y gubernativas, que requieren de un fundamento constitucional.

Los diputados de la XLVI Legislatura miembros del Partido Acción Nacional presentaron el 9 de noviembre de 1965 a la consideración de esta H. Cámara una iniciativa de reformas a la base primera de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa que ahora me ocupa no hace más que repetir el sentir de la iniciativa aludida adecuándola a los cambios que dicha fracción ha tenido.

Por lo expuesto, y a efecto de hacer posible la reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal para el establecimiento de un Consejo de Gobierno de elección popular, que sustituya al actual Consejo Consultivo y en uso de las facultades que nos otorga el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción II del artículo 55 del Reglamento Interior de este Congreso, los suscritos, diputados del Partido Acción Nacional a la XLIX Legislatura del Congreso de la Unión, proponemos el siguiente

PROYECTO DE DECRETO

Artículo Único. Se reforma la base 1ª de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene la facultad:

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

1º. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República y de un Consejo de Gobierno de elección popular. El Presidente ejercerá sus funciones por conducto de los órganos que determine la ley respectiva. El Consejo de Gobierno tendrá las facultades reglamentarias y gubernativas que fije la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Transitorios:

Primero. Esta reforma entrará en vigor diez días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Consejo Consultivo del Distrito Federal que esté en funciones al entrar en vigor la presente reforma, actuará como Consejo de Gobierno, hasta la fecha en que de conformidad con la Ley Orgánica del Distrito Federal, quede instalado el primer Consejo de Gobierno de elección popular.

México, D.F., Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados a 21 de noviembre de 1974.

-Diputada Graciela Aceves de Romero.- Jorge Baeza Somellera.- Javier Blanco Sánchez.- J. Armando Calzada Ramos.- Alejandro Cañedo Benítez.- José Angel Conchello Dávila.- Alejandro Coronel Oropeza.- Fernando Estrada Sámano.- Alvaro Fernández de Cevallos.- Miguel Fernández del Campo M.- Carlos Gómez Alvarez.- Héctor González García.- Manuel González Hinojosa.- Eduardo Limón León.- alberto Antonio Loyola Pérez.- José de Jesus Martínez Gil.- Gerardo Medina Valdés.- Alfredo Oropeza García.- Eugenio Ortiz Walls.- Margarita Prida de Yarza.-

-Lorenzo Reynoso Ramírez.- Federico Ruiz López.- José de Jesus Sanchez Ochoa.- Abel Vicencio Tovar".

-El C. Presidente: Tórnese a la Comisiones de Puntos Constitucionales en turno, de Estudios Legislativos y del Distrito Federal e imprímase.

**INICIATIVAS DE REFORMA A LA LEY
ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL
DISTRITO FEDERAL**

H. Cámara de Diputados:

En el mes de noviembre de 1965, la diputación del Partido Acción Nacional pertenecientes a la XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, presentó una Iniciativa de Reforma a la base 1ª de la fracción IV del artículo 73 de la Constitución General de la República, otra iniciativa para reformar la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

La solución al problema planteado, o sea la participación de los ciudadanos del Distrito Federal en la instauración y vigilancia de sus autoridades más cercanas y a la vez la indiscutible garantía de los Poderes Federales deben tener de supremacía y respeto en su asiento en el Distrito Federal, está en la solución apuntada en distinta iniciativa de reforma a la fracción VI del artículo 73 Constitucional que permite que el Gobierno del Distrito Federal sea compartido por el funcionario designado por el Presidente de la República y por un Consejo de Gobierno electo popularmente.

El Consejo por participar de las características plenas de la autoridad, sería un verdadero Consejo de Gobierno que de acuerdo con las facultades que le asignan, colaboraría cordialmente en la labor administrativa con el Jefe del Departamento del D. F.

El Consejo de Gobierno, será electo popularmente y el Jefe del Departamento lo sería directamente por el Presidente de la República. En caso de discrepancia entre ellos el Presidente de la República resolvería con cual se garantizaría la unidad decisoria en el más alto nivel, aun con la intervención de un organismo de elección popular.

Proponemos que para dicha elección, se aproveche la ocasión de las elecciones federales, tanto porque se pretende que el Gobierno del D.F., sea compartido por el Ejecutivo Federal con el Consejo de Gobierno, como para no multiplicar los procesos y las disposiciones electorales.

Por otra parte, la experiencia ha demostrado -en este mismo recinto-, la conveniencia de la participación de las diversas posturas políticas en las responsabilidades del poder. Resulta entonces justificado poner un sistema que garantice la participación de las minorías electorales en la integración del Consejo de Gobierno del D.F., para lo cual se ha tenido presentes las reglas contenidas en el artículo 54 de la Constitución Federal, relativa a Diputados de Partido.

Por cuanto a las atribuciones del Consejo, resultaría inútil la elección popular de un organismo que sólo tuviera facultades de opinión y funciones protocolarias ocasionales, como el actual Consejo Consultivo. En esas condiciones, su actuación sería la de un vocero ineficaz sin funciones de autoridad. Para el Consejo de Gobierno, proponemos facultades reglamentarias y gubernativas, con razonables limitaciones.

Para nadie es un secreto que los habitantes del D.F., viven entre la falta de reglamentos actuales y la ignorancia de los existentes. El Consejo de Gobierno, legalmente facultado, tendrá que revisar los reglamentos existentes, ordenarlos, complementarlos y, sobre todo, ajustarlos a nuestro

sistema de garantías constitucionales, reiteradamente violado por el texto y la aplicación de algunos de esos reglamentos. Podrá también dictar los que sean necesarios.

De suma importancia será que un órgano de representación popular determine que actividades han de considerarse como servicios públicos en el D.F., y fije criterios sobre la prestación de los mismos, vigile la contratación de obras y servicios; revise los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuestos de Egresos y la Cuenta Pública del Departamento del D. F., y envíe sobre presupuestos y cuentas, sus observaciones al Poder Legislativo.

Grandes núcleos de habitantes del D. F., requieren atención urgente y responsable para sus problemas comunes, por parte de los delegados y subdelegados, las facultades del Consejo de Gobierno para el nombramiento y remoción de delegados y subdelegados; para examinar sus informes anuales, y para solicitarles informaciones permitirán mejorar el Gobierno y la Administración del Distrito, mejorar las condiciones de vida de gran número de sus habitantes.

El Consejo de Gobierno, como ahora Consejo Consultivo, estará facultado para expedir su reglamento interior, con sujeción a las bases precisadas en la Iniciativa; mientras en lo que no se opusieran a la Ley, sería aplicable el vigente Reglamento del Consejo Consultivo.

Las modificaciones al régimen de Gobierno del D.F., que esta Iniciativa propone limitan parcialmente las atribuciones del Jefe del Departamento. Además al introducir la designación del Consejo mediante prácticas democráticas, y al darle facultades de importancia, se evitará del Gobierno del D. F., sólo este condicionada a las cualidades personales del funcionario en turno.

Respecto a los servicios y la administración, se propone descentralizar aquellos que menos dificultades ofrezcan, por su naturaleza misma.

La atribución de mayores facultades a los delegados se propone junto con obligaciones para garantizar las posibilidades de mejor Gobierno, tales como formulación de proyectos de presupuestos y programas, rendición y publicación de informes anuales y comparecencia personal a petición del Consejo de Gobierno, sin perjuicio de las responsabilidades que como funcionarios les corresponda.

Pero lo que se refiere a la facultad reglamentaria que se propone para el Consejo de Gobierno, y para la cual se buscó fundamento en iniciativa diversa encaminada a reformar la base de la fracción VI, del artículo 73 de la Constitución, habrá de ser función de mayor importancia entre las del Consejo de Gobierno.

Esta facultad se circunscribe a los reglamentos de la Ley Orgánica del Departamento del D.F., el Jefe del Departamento tendrá derecho para vetarlos, y en caso de discrepancias insuperables, entre el Jefe del Departamento y el Consejo de Gobierno tanto en esta materia, como en cualquiera otra, resolverá en definitiva el Presidente de la República, como primera autoridad política del D.F.

Esta iniciativa naturalmente se funda en la aceptación de la modificación al artículo 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; está llena del deseo y de la imaginación política de sus autores, que sinceramente deseamos comparta con esta H. Cámara para dar a la principal entidad federativa de la nación, el estatuto jurídico político más adecuado para la solución de los más graves problemas que afronta y que son cada vez de mayor proporción por el crecimiento constante y progresivo de su población y la complejidad,

también creciente de su administración.

Por lo expuesto y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, proponemos a la consideración de esta H. Asamblea el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

Artículo I. Se reforma el Artículo 1º de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, para quedar como sigue:

"El Gobierno del Distrito Federal, estará a cargo del Presidente de la República y del Consejo del Gobierno del D. F., en los términos de la presente Ley. El Presidente de la República ejercerá las facultades que le correspondan, por conducto de un funcionario que se denominará Jefe de el Departamento del D. F. Todas las disposiciones de la presente Ley o de cualquier otra empleen las denominaciones de "Gobierno del D.F.", y al "Jefe del Departamento del D. F." respectivamente, excepción de las que correspondan conforme al capítulo III de esta Ley al Consejo de Gobierno.

El Jefe del Departamento del D. F., será nombrado y removido por el Presidente de la República.

El Consejo de Gobierno del D. F., se integrará por elección popular directa, de acuerdo por lo dispuesto por el artículo III de esta Ley".

Artículo II. Se reforman los artículos 2, 12, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 28 del capítulo III de la Ley Orgánica del Departamento del D. F., para quedar como sigue:

"Artículo 12. Cada Delegación del D. F., estará a cargo de un Delegado y un subdelegado que serán nombrados

y removidos por el Jefe del Departamento del D. F., a propuesta interna del Consejo de Gobierno. Para la proposición de subdelegados, el Consejo de Gobierno oírá previamente el parecer del delgado correspondiente".

"Artículo 18. El Consejo de Gobierno del Distrito Federal se compondrá de representantes populares electos en su totalidad cada tres años, mediante elección directa, por los ciudadanos mexicanos, residentes en el Distrito Federal, inscritos en el Registro Nacional de Electores".

"Artículo 21. Para la formación del Consejo de Gobierno, se elegirá un Consejero Propietario y un Titular en cada uno de los Distritos Federales comprendidos en el territorio del Distrito Federal.

La elección se efectuará en la misma fecha en que se realicen las elecciones de Diputados Federales, de acuerdo con las reglas siguientes:

1. El mismo personal que integra las casillas para las elecciones federales, recibirá y escrutará la elección de miembros del Consejo de Gobierno, en documentación y urnas especiales, que proporcionará el Departamento del Distrito Federal a través de la Dirección de Gobernación.

2. Los paquetes electorales de la elección de Consejeros serán entregados por los Presidentes de casilla a los Comités Distritales Electorales.

3. Los Comités Distritales Electorales tendrán respecto a la elección de Consejeros las funciones que fija la Ley Electoral Federal en sus artículos 104 y 105.

4. Los escrutinios y cómputos relativos a la elección de Consejeros, se hará una vez concluidos los correspondientes

a las elecciones federales. El paquete electoral respectivo será enviado inmediatamente a la Comisión Local Electoral.

5. La Comisión Local Electoral será el órgano revisor y calificador de las elecciones de Consejeros del Distrito Federal y su fallo será inapelable.

6. En todo lo que se oponga a las reglas anteriores, la elección de Consejeros se sujetará a lo dispuesto por la Ley Electoral Federal.

Artículo 22. Además de los Consejeros a que se refiere el artículo 65, integrarán el Consejo de Gobierno, Consejeros de Partido, electos conforme a las siguientes reglas:

1. Todo partido político nacional, al obtener el 10% de la votación total en la elección de Consejeros del Gobierno en el Distrito Federal, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, dos Consejeros, y uno más, hasta seis como máximo por cada cinco por ciento más de los votos emitidos.

2. Todo partido político nacional que obtenga la mayoría en seis o más distritos electorales, no tendrá derecho a que se le acrediten Consejeros de Partido. Los partidos que triunfen por mayoría en menor número de Distritos, siempre que alcance el 10% de la votación total de Consejeros, sumados a los electos directamente, el número que corresponda de Consejeros de Partido, conforme al porcentaje que alcancen sobre la votación total.

3. Los Consejeros de Partido se acreditarán por riguroso orden, de acuerdo con el número absoluto de votos que hayan logrado en sus respectivos distritos, en relación con los demás candidatos del mismo partido en todo el Distrito Federal.

4. Sólo podrán acreditar consejeros de partido, los partidos políticos nacionales que hubieren obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección.

5. Los Consejeros de mayoría y los de partido, siendo representantes del pueblo del Distrito Federal tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

6. El Consejo de Gobierno se instalará el día 2 de septiembre del año en que se efectuó la elección de sus miembros, previa protesta constitucional que rendirán ante el Presidente de la República.

Artículo 23. Para ser miembro del Consejo de Gobierno se requiere:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

2. Tener por lo menos 25 años cumplidos el día de la elección.

3. Ser vecino del Distrito Federal con una residencia efectiva no menor de cinco años anteriores al día de la elección.

4. No estar comprendido en algunos de los casos que señala el artículo 62 de la Ley Electoral Federal.

5. No desempeñar cargo alguno del Gobierno o de elección popular.

6. No estar en alguno de los casos previstos por las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 55 de la Constitución Federal.

"Artículo 24. Son atribuciones del Consejo de Gobierno las siguientes:

I. Exponer al C.Jefe del Departamento, la situación que guarden tanto las actividades del servicio público del Distrito Federal, como las condiciones sociales y económicas del propio Distrito y proponer las medidas que en su concepto hayan de tomarse para mejorar unas y otras;

II. Determinar por iniciativa propia o a petición del Jefe del Departamento, cuándo una actividad debe ser considerada como servicio público;

III. Dar a conocer al Jefe del Departamento sus puntos de vista en relación con los asuntos de gobierno del Distrito Federal que por su trascendencia social, política o económica, así lo requieran;

IV. Autorizar la celebración de contratos y convenios que en materia de obras, construcciones, servicios públicos y aprovechamiento se proponga realizar el Jefe del Departamento, cuando sea por término mayor de un año, o cuya cuantía exceda del 10% de la cantidad asignada para el servicio relativo;

V. Revisar las Iniciativas de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, haciendo las observaciones que juzgue pertinentes, mismas que enviará a la Cámara de Diputados para su conocimiento;

VI. Examinar el proyecto de Cuenta Pública anual que el Departamento del Distrito Federal envíe a la Cámara de Diputados, remitiendo a ésta las observaciones que tuviere al respecto, con copia al Jefe del Departamento.

VII. Dictar los reglamentos necesarios para el gobierno y la administración del Distrito Federal, con excepción de aquellos a que se refiere el artículo 33, oyendo el parecer del Jefe del Departamento, y remitir los reglamentos aprobados

al Presidente de la República para su promulgación y publicación.

El Jefe del Departamento podrá vetar los reglamentos que expida el Consejo de Gobierno. Los reglamentos vetados regresarán al Consejo con las observaciones relativas. En caso de que el Consejo no acepte dichas observaciones, resolverá sobre el particular el Presidente de la República.

VIII. Proponer al Jefe del Departamento ternas de candidatos a delegados y subdelegados;

IX. Pedir al Jefe del Departamento, por causa fundada, la destitución de Delegados o Subdelegados. En este último caso, deberá oír previamente el delegado correspondiente.

X. Examinar el Informe Anual de los Delegados, haciendo saber su opinión sobre el mismo al Jefe del Departamento.

El Consejo podrá hacer comparecer a delegados o subdelegados, para que aclaren cualquier asunto relacionado con su gestión, contenido o no en el informe correspondiente, y se modifica el número de fracciones I, III, IX, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI y XXII del actual artículo 24 de la Ley, para quedar con las siguiente numeración respectivamente: XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XIV.

XXV. Expedir su reglamento interior, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 70.

En caso de discrepancia entre el Consejo y el Jefe del Departamento respecto de otros asuntos que competan a ambos, resolverá el Presidente de la República a moción de cualquiera de las partes.

"Artículo 25. El funcionamiento del Consejo de Gobierno se regirá por su reglamento interior, que deberá sujetarse a las bases siguientes:

a) Las sesiones se celebrarán por lo menos una vez al mes, con asistencia de la mayoría de los Consejeros.

b) Nombrará entre sus miembros un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario General y un Prosecretario, en la primera sesión que celebre en el año.

c) Distribuirá los negocios para estudio y dictamen por comisiones permanentes, sin perjuicio de las eventuales que fueren necesarias.

d) Todo asunto que sea de la competencia del Consejo deberá pasar a la comisión respectiva la que presentará el dictamen respectivo en un plazo no mayor de quince días.

e) El Consejo tomará sus resoluciones por mayoría de votos de los consejeros presentes.

"Artículo 26. Cuando en los casos de urgencias, el Jefe del Departamento del Distrito Federal consultará al Consejo en su opinión sobre alguna medida relativa a disposiciones al artículo 69, y el propio funcionario estimará que deben serle dispensados los trámites, El Consejo deberá resolver sobre la consulta que se formule, dentro de los siete días siguientes a la fecha en que la reciba. Si dentro de este término no se resolviere sobre ella, se considerará aprobada.

"Artículo 27. El Consejo, por conducto de su presidente, comunicará sus resoluciones al Jefe del Departamento, para que este dicte los acuerdos necesarios para su cumplimiento, a las dependencias que corresponda".

Artículo III. Se reformaran los artículos 36 y 37 del capítulo V de la Ley, para quedar como sigue:

"Artículo 36. El Departamento del Distrito Federal tendrá las atribuciones que a continuación se enumeran, sin perjuicio de las que esta Ley concede al Jefe del Departamento y al Consejo de Gobierno respectivamente."

I. ...

"Artículo 37. ...

XXXIV. Las demás que le señalen el Consejo de Gobierno o el Jefe del Departamento.

XXXV. Rendir al Consejo de Gobierno Informe Anual de sus actividades.

XXXVI. Comparecer ante el Consejo de Gobierno cuando éste lo requiera para aclarar cualquier asunto relacionado con su gestión contenida o no en el informe.

Artículo IV. Se suprime el artículo 66 de la Ley.

ARTICULOS TRANSITORIOS

1. Estas reformas entrarán en vigor tres días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

2. Entre tanto se integre e inicie sus actividades el Consejo de Gobierno a que se refiere esta Ley, continuará funcionando el constituido en los términos de la Ley que se reforma, y por lo mismo seguirá vigente el Reglamento Interior correspondiente a este organismo.

Salón de sesiones del H. Congreso de la Unión, a

los veintidós días del mes de noviembre de mil novecientos setenta y cuatro.

-Diputada Graciela Aceves de Romero.- Jorge Baeza Somellera.- Javier Blanco Sánchez.- Alejandro Cañedo Benítez.- Manuel González Hinojosa.- Miguel Fernández del Campo M., etc.

-El C. Presidente: Tégnese a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales en turno, de Estudios Legislativos y del Distrito Federal e imprimase.²²⁹

Iniciativa del Diputado Alberto Salgado Salgado del Partido Socialista de los Trabajadores (PST), para reformar los arts. 73, 74 y 89 Constitucionales. -para la elección de un gobernador y delegados municipales para el Distrito Federal-

Si examinamos los resultados del centralismo político, que jurídicamente es recogido aún en la Constitución Nacional, al seguirle confiriendo facultades al Presidente para la designación del gobierno del Distrito Federal, dejan de ser satisfactorio; por que tal medida es antidemocrática, pues se sustituye a los habitantes en su voluntad, al no ser tomados en cuenta para tal efecto; sin que sea procedente alegar que siendo el Distrito Federal el asiento de los poderes federales, le compete al Primer Mandatario en la hegemonía política y jurídica sobre el mismo, ya que la Federación no puede conceptuarse sobre la base de una superioridad geográfica, o que resida en determinado punto territorial de la República, mismo que igualmente deja sentirse su unidad en todo el país.

La actual forma de designación del jefe del Departamento del Distrito Federal le reduce a ésta fuerza política, administrativa y hasta moral, por que no ha surgido de la voluntad mayoritaria, considerándose en el ánimo de los ciudadanos, que es simplemente un subalterno de la Presidencia, y que por tanto, carece de facultades importantes para la solución de los problemas económicos, sociales y políticos de esta entidad federativa; de ahí la implazable necesidad de transformar de origen la forma de elección de este funcionario, ya que en todo caso podría levantar el entusiasmo político en el Distrito Federal, al intervenir de modo directo en la designación no sólo del gobernador, sino de los delegados asignándoles el carácter de municipales, con facultades autónomas al estilo de las dependencias municipales de los estados.

La propuesta del presente decreto, por el cual se reforman los artículos 73, fracción VI en sus bases 1ª, 4ª y 5ª, 74 fracción IV y 89 fracción II y se deroga la fracción XVII para quedar así:

Artículo primero. Artículo 73. El Congreso tiene la facultad:

Fracción VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las siguientes bases:

1ª El Gobierno del Distrito Federal se depositará en un individuo, cuya elección será directa, conforme a lo que disponga la Ley Electoral respectiva, en la que contemplará también la elección de los delegados municipales. Lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la Ley Orgánica, cuya reglamentación quedará a cargo del gobernador.

4ª Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal serán hechos por el gobernador y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados.....

5ª El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México y del número de agentes que determine la Ley, dependiendo dicho funcionario directamente del gobernador del Distrito Federal, quien lo nombrará y removerá libremente.

Artículo segundo. Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Fracción IV. Párrafo segundo. El Ejecutivo Federal y el gobernador del Distrito Federal harán llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos, y los proyectos de presupuestos a más tardar el día 15 del mes de noviembre, hasta el día 15 de diciembre el Presidente, cuando inicie su encargo en la fracción prevista en el artículo 83, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta del mismo.

Artículo tercero. Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

Fracción II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al Procurador General de la República, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento y remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Artículo cuarto. Se deroga la fracción XVII del mismo artículo 89.

Atentamente.

Palacio Legislativo, a 16 de noviembre de 1983.

Diputado Alberto Salgado Salgado, Partido Socialista de los Trabajadores".

El C. Presidente: -Con bases en los artículos 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, tórnese a las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y del Distrito Federal e imprimase.

Propuesta de reforma constitucional. -para la elección de un jefe de gobierno en el Distrito Federal- Presentada por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.

Artículo 73.- Refomar fracción sexta y adicionar una nueva fracción.

El Congreso tiene facultad:

- I.....
- II.....
- III.....
- IV.....
- V.....
- VI.

Para determinar la situación representativa y democrática de los poderes públicos en el Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

- 1º. La elección del Jefe del Gobierno del Distrito Federal se hará conforme a lo dispuesto en el artículo 41 de esta Constitución; mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Se aplicará el modo de gobierno y el esquema de elección directa dispuesto en el artículo 116 referido a la elección de los gobiernos locales. Sólo podrá ser Jefe de Gobierno de esta entidad los ciudadanos mexicanos por nacimiento y nativos de ella o con residencia efectiva no menor de cinco años ---

inmediatamente anteriores a la elección. El jefe del gobierno no podrá durar en su encargo más de seis años. En ningún caso se permitirá la reelección del jefe de gobierno del Distrito Federal, ni aún de los interinos, provisionales o sustitutos.

- 2a. Establecerá, junto con la Asamblea de Representantes, la ley orgánica de la entidad estableciendo los medios para la descentralización y desconcentración de la administración y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.
- 3a. Como un órgano de representación ciudadana, -- con facultades legislativas en el Distrito Federal, se establece una Asamblea integrada por 40 Representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

4a. En el caso de falta absoluta del jefe del Gobierno del Distrito Federal ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si la Asamblea de Representantes estuviere en sesiones, se constituirá en Colegio Electoral y concurriendo cuando menos las dos terceras partes de sus miembros, nombrará en escrutinio--secreto y por mayoría absoluta de votos, un Jefe de Gobierno Interino; la misma Asamblea de Representantes, en acuerdo con el Congreso de la Unión, convocará en los días siguientes a la elección del jefe para concluir el período; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que señale para la realización de las elecciones, un plazo no menor de un año, ni mayor de catorce.

En caso de que el pleno de la Asamblea de Representantes no estuviere en sesiones su órgano permanente nombrará un Jefe de Gobierno Provisional y convocará elecciones extraordinarias a la Asamblea para que ésta, a su vez, designe al Jefe Interino y expida la convocatoria conforme a los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta del Jefe del Gobierno del Distrito Federal ocurriese en los últimos cuatro años del período respectivo, si la Asamblea de Representantes se encontrase en sesiones, designará al Jefe sustituto que deberá concluir el período si la Asamblea no estuviere reunida, el Órgano Permanente

de la Asamblea nombrará un Jefe de Gobierno Provisional y convocará, en acuerdo con el Congreso de la Unión, a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral haga la elección del Jefe de Gobierno Sustituto.

- 5a. La base de la división político-territorial será la delegación. Sus órganos de gobierno son: los Jefes de Gobierno Delegacionales y los Consejos Ciudadanos Delegacionales. Los primeros realizarán funciones ejecutivas, - los segundos tendrán facultades en la aprobación de los asuntos que determine la ley. Estos poderes delegacionales serán electos, por un encargo de tres años, en elección directa, universal y secreta. En la elección de los Consejos Ciudadanos se aplicará el principio el principio único de la representación proporcional. Estos representantes no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los Representantes serán cubiertas en los términos de la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución. La elección de los veintiséis representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una solo circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo particular disponga la ley:

- a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal;
- b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida por la lista de la circunscripción plurinominal, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional;
- c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La asignación de éstos, además, permitirá que el número de representantes por ambos principios, corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la entidad. La ley establecerá la fórmula para la asignación tomando en cuenta las reglas establecidas en el artículo 54 para la Cámara de Diputados. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observará que ningún partido político cuente con más de 43 representantes electos mediante ambos principios. La organización, contencioso y calificación electorales de la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal se estará a lo dispuesto por el Artículo 41 de esta Constitución. Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal deberán reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 61, 62 y 64 de esta Constitución. Son Facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

- A) Legislar en los ámbitos determinados por el Congreso de la Unión.

- B) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objetos atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía-

pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de Justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural.

- C) Proponer al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y al presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los

considere en el proyecto d'presupuesto de egresos del Distrito Federal.

- D) Examinar, discutir y, en su caso, aprobar la ley de ingresos y el decreto de presupuesto de egresos, así como la Cuenta Pública del Distrito Federal y recibir los informes trimestrales que deberá presentar el Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado, y el realizado por partidas y programas ;
- E) Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal;
- F) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva;

- G) Formular las peticiones que acuerde el pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana;
- H) Analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que integren, para el pleno de la Asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión;
- I) Aprobar los nombramientos de magistrados del tribunal Superior de Justicia, que haga el jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- J) Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su Gobierno Interior; y

- 253
- K) Modificar, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, siempre y cuando no afecten las disposiciones de estatuto de gobierno especial determinadas por el Congreso de la Unión.

Las iniciativas legislativas y de decreto de la Asamblea de Representantes se examinarán y dictaminarán de acuerdo a lo establecido por su Reglamento y sin contravenir a lo dispuesto en la Constitución. Las leyes, decretos, bandos, ordenanzas y reglamentos que expida la Asamblea del Distrito Federal en ejercicio de la facultad a que se refiere el inciso A) de la presente base, se remitirán al órgano que señale la ley para su publicación inmediata. La asamblea de Representantes se reunirá a partir del 15 de noviembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente, y a partir del 16 de abril de cada año, para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de julio del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de sus integrantes o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal .

A la apertura del segundo período de sesiones ordinarias de la Asamblea, asistirá el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarde la administración del Distrito Federal .

Los Representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones -- que manifiesten en el desempeño de sus cargos y el Presidente de la Asamblea deberá velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, se aplicará lo dispuesto por el título cuarto de esta Constitución y su ley reglamentaria.

- 4a. La facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea a que se refiere el inciso A) de la base 3a., corresponde a los miembros de la propia Asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente.

Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a comisiones y dictaminar, dentro del respectivo período de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

La ley establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitaria de la acción del gobierno del Distrito Federal,

dirigida a satisfacer sus derechos e intereses legítimos y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

- 5a. La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determine.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por la ley orgánica respectiva, la cual establecerá las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los tribunales de justicia del Distrito Federal.

Los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia deberá reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de ésta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados y jueces serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán hechos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en los términos previstos por la ley orgánica, misma que determinará el procedimiento para su designación y las responsabilidades en que incurren quienes tomen posesion del cargo o llegaren a ejercerlo, sin contar con la aprobación correspondiente la propia ley orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los magistrados. Estos nombramientos será sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Para su aprobación se requiere una mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea. Cada magistrado del Tribunal Superior de Justicia, al entrar a ejercer -- su encargo, rendirá protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el Pleno de la Asamblea del Distrito Federal.

Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su encargo, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de esta Constitución.

Los jueces de primera instancia serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo, y estará sujetos a lo dispuesto por el artículo 101 de esta Constitución.

- 6a. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia, que dependerá directamente del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien lo nombrará y removerá libremente;

VII. a XXX

XXXI. Autorizar el nombramiento de los Secretarios de Despacho.²³¹

231 La reforma política integral, fracción parlamentaria PFCRN, primera edición 1993, pags. 32 a 43.

Iniciativa de reformas a los artículos 73, fracción VI; 74, fracción IV; y 89, fracción II y XVII, de la Constitución General de la República para establecer el Congreso Local del Distrito Federal. Presentada por diputados del Partido Popular Socialista.

En uso de las facultades que nos otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución General de la República, los suscritos, integrantes de la Fracción Parlamentaria del Partido Popular Socialista en esta "LI" Legislatura, ponemos a consideración del H. Congreso de la Unión las siguientes reformas a la Carta Magna, para establecer la base constitucional que permita la existencia de un Congreso Local del Distrito Federal.

Proponemos que se conserve, por ahora, el ejercicio del poder ejecutivo local en manos del Presidente de la República como lo establece actualmente la base primera de la fracción VI del Artículo 73 Constitucional el que ejercerá a través del gobernador que él designe. Pero la tarea legislativa dejaría de realizarla el Congreso de la Unión para quedar en manos de un Congreso Local pluripartidista, el que indudablemente la realizaría con mayor agilidad y eficacia, disponiendo de todo el tiempo necesario y con todo el conocimiento de causa, y estaría también en condiciones superiores para recoger y abanderar los problemas populares cotidianos y para ejercer la vigilancia del respeto de los derechos individuales y sociales en la capital del país. Debatiría en la estructuración de estudios profundos respecto de los problemas más graves que aquejan a los habitantes del corazón político, económico y social de la nación y sus soluciones más adecuadas.

El Congreso Local del Distrito Federal sería electo por el pueblo mediante mecanismos semejantes a los que existen para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y los de carácter local de las otras 31 entidades del país. Las campañas electorales que realizarían los partidos políticos permitirían satisfacer uno de los propósitos de la Reforma Política que es el de promover la participación de los ciudadanos

en la vida política; sería esta una contienda política propia del Distrito Federal; estimularía y daría cauce al interés político de los habitantes de la capital.

El Congreso Local del Distrito Federal tendría también las funciones, ahora reservadas al Congreso de la Unión, de aprobar los nombramientos del Procurador General de Justicia y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, aprobaría el presupuesto y la cuenta pública, y tendría también una nueva función que ampliaría su autoridad de origen popular: ratificar el nombramiento del Gobernador del Distrito Federal que formule el Presidente de la República.

Además, proponemos efectuar un reacomodo en el texto de la Constitución, orientado a mejorar su sistematización temática. Se trata de las del poder ejecutivo, contenidas en el artículo 89 todas ellas, excepto la que se refiere al gobierno del Distrito Federal, la que ahora aparece en el artículo 73, referente a las facultades de otro poder, el legislativo; esa incongruencia en materia de técnica jurídica se originó, evidentemente, en la reforma de 1928.

Por lo expuesto nos permitimos someter a su consideración las siguientes reformas a la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 73. El Congreso tiene la facultad:

- I. ...
- II. ...
- III. ...
- IV. ...
- V. ...
- VI. Derogada
- VII. ...

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a sus juicios, debe decretarse cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, - - - - debiendo comparecer el Secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber...

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. ...

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, remover a los agentes diplomáticos...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

X. ...

XI. ...

XII. ...

XIII. ...

XIV. ...

XV. ...

XVI. ...

XVII. Nombrar al Gobernador, el Procurador General de Justicia y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación del Congreso Local. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Gobernador que él designe: El Congreso del Distrito Federal se integrará y tendrá las facultades que se señalan en la Ley Orgánica respectiva.

XVIII. ...

Sala de sesiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a 4 de diciembre de 1980.

La Fracción Parlamentaria del Partido Popular Socialista

Diputados Ezzequiel Rodríguez Arcos.- Belisario Aguilar Olvera.- Cuauhtemóc Amezcua Dromundo.- Hildebrando Gaytán Marqués.- Benito Hernández García.- Humberto Pliego Arenas.- Ernesto Rivera Herrera.- Lázaro Rubio Félix.- Amado Tame Shear.- Martín Tavira Urióstegui.- Gilberto Velázquez Sánchez.²³²

Proyecto de Reestructuración Constitucional del Distrito Federal. -para la creación de un Congreso Local-

En abril de 1982 elaboramos este Proyecto, al cual le dimos la publicidad conveniente. Con el objeto de que forme parte integrante de la presente obra, hemos estimado pertinente reproducirlo.

La Reestructuración Constitucional del Distrito Federal.

Debe comprender a los órganos en que se depositan las funciones legislativas, administrativa o ejecutiva y judicial o jurisdiccional. Así, dicha entidad debe tener un Congreso propio integrado por diputados elegibles por sus ciudadanos en forma directa bajo los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, con el objeto de que funcione como asamblea pluripartidista y pluriideológica. El gobernador del Distrito Federal debe dejar de ser el Presidente de la República, es decir, dicha entidad debe contar con un gobernador propio elegible en votación directa por su población ciudadana. Consideramos, sobre este punto, que no surgiría ninguna interferencia entre el Ejecutivo Federal y el Gobernador del Distrito Federal por lo que a las atribuciones y facultades de uno y de otro concierne, ya que, por aplicación del artículo 124 constitucional la esfera competencial entre ambos quedaría perfectamente demarcada. Por último, en lo tocante al Poder Judicial, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal estaría compuesto por magistrados designables en los términos que brevemente hemos bosquejado.

Reformas Constitucionales

Es evidente que la reestructuración que proponemos a la actual organización del Distrito Federal requiere reformas constitucionales esenciales e importantes. Independientemente de los necesarios ajustes conceptuales y terminológicos que

deben practicarse a diferentes preceptos de nuestra Constitución y de la supresión de la fracción VI de su artículo 73, la citada reestructuración debe contenerse en su artículo 115, en el cual se dividiría en dos apartados, el "A" y el "B", refiriéndose el primero de ellos a los Estados y el segundo al Distrito Federal. Tales apartados integrarían el Título Quinto de la Constitución, actualmente denominado De los Estados de la Federación, denominación que se sustituiría por la de De las Entidades Federativas.

El apartado "B", que se titularía Del Distrito Federal, involucraría las disposiciones siguientes:

I. La función legislativa del Distrito Federal se deposita en un Congreso cuyos miembros integrantes serán de elección popular directa conforme al sistema de votación mayoritaria relativa y al principio de representación proporcional, en los términos que señale la legislación ordinaria respectiva.

II. Los diputados deberán ser mexicanos por nacimiento y nativos del Distrito Federal o con una residencia efectiva en él no menor de cinco años anteriores al día de la elección y reunirán los demás requisitos que fije la ley.

III. Los diputados al Congreso del Distrito Federal durarán en su encargo tres años y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con carácter de suplentes.

IV. El gobierno administrativo del Distrito Federal estará depositado en un gobernador, cuyo cargo no excederá de seis años, elegible por votación popular directa, debiendo

ser mexicano por nacimiento y nativo de esta entidad o con residencia efectiva en ella no menor de cinco años inmediatos anteriores al día de elección.

V. El Gobernador del Distrito Federal, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

VI. Las facultades y obligaciones del Gobernador del Distrito Federal se fijarán en la legislación orgánica correspondiente.

VII. El Distrito Federal estará dividido política y administrativamente en las Delegaciones que determine dicha legislación y estarán encabezadas por un delegado que sea nombrado por el gobernador de entre una terna que le presente la Junta de Vecinos respectiva, en los términos que marque la ley, misma que también deberá prever su forma de integración.

VIII. La función judicial en el Distrito Federal se deposita en un Tribunal Superior de Justicia y en los Jueces de Primera Instancia que señale la Ley Orgánica correspondiente.

IX. Los magistrados del Tribunal superior serán nombrados por el gobernador de entre las ternas que le presenten los Colegios y Asociaciones de Abogados legalmente existentes y con funcionalidad efectiva no menor de cinco años en el Distrito Federal, debiéndose ratificar los nombramientos por el Congreso de esta entidad federativa. El cargo de magistrado será vitalicio y su titular sólo podrá ser privado de él, previo juicio de responsabilidad en los términos que marque la ley.

X. Para ser propuesto magistrado se requiere, además de otras las condiciones que fije la ley, que la persona en quien deba recaer el nombramiento se hubiese destacado en la judicatura, en la docencia o investigación jurídicas, o en la postulancia, a juicio discrecional y responsable de los colegios y asociaciones profesionales que deban formular la proposición.

XI. Corresponderá al Tribunal Superior, funcionando en Pleno, la designación de Jueces de Primera Instancia, debiéndose observar el requisito que establece la fracción anterior y los demás que fije la ley.

XII. Los magistrados del Tribunal Superior rendirán su protesta ante el Congreso del Distrito Federal o durante los recesos de éste ante su Diputación Permanente.

XIII. El Ministerio Público estará presidido por un Procurador General de Justicia que será nombrado por el Gobernador del Distrito Federal y que durará en su encargo seis años. Su nombramiento deberá ser formulado de entre los individuos propuestos en una terna que presenten los colegios y asociaciones de abogados legalmente existentes en el Distrito Federal y con una funcionalidad efectiva no inferior a cinco años anteriores a la fecha de proposición, debiendo los propuestos reunir los requisitos de ley y, además,

la condición a que se refiere la fracción X de este precepto.

ARTICULOS TRANSITORIOS

1. Al entrar en vigor las citadas reformas constitucionales, el Presidente de la República convocará a elecciones extraordinarias para la integración del Congreso del Distrito Federal, en los términos que se señalen en el decreto respectivo.

2. El Congreso debidamente instalado nombrará un Gobernador Interino que convocará a elecciones para la nominación del Gobernador Constitucional.

3. El Congreso dictará a la brevedad posible la Ley Orgánica del Distrito Federal, su Ley Electoral y demás ordenamientos que estime necesarios para la estructuración de esta entidad.

Palabras Finales.

La fundación social del jurista no sólo en procurar la aplicación del Derecho y en luchar por su respeto y observancia en todos los ámbitos que comprende su bastísima normatividad sino en colaborar a su perfeccionamiento mediante la revisión permanente de las disposiciones de variadísima índole que los integren. Nadie debe mantenerse indiferente ante la situación notoriamente inegalitaria que en materia democrática ocupa la población del Distrito Federal. Todos los ciudadanos de esta entidad federativa tenemos derecho de tener un Congreso propio que nos represente y un Gobernador que libremente podamos elegir. Negar ese derecho implica cometer un grave atentado contra la democracia mexicana y truncar, en un aspecto muy importante, la reforma política de que tanto se ha hablado. Por ello, nos hemos permitido elaborar esta ponencia que sometemos a la alta consideración de todos los abogados del país y de los maestros de Derecho.

233

Iniciativa de reformas constitucionales. -para la creación del Estado de Anáhuac- Presentada por grupos parlamentarios.

El C. Presidente: Tiene la palabra el señor diputado Arnoldo Martínez.

El C. Arnoldo Martínez Verdugo:

CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, presente.

Los diputados integrantes de los grupos parlamentarios que suscriben, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución General de la República y con base en los artículos 56 y 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos la siguiente iniciativa de decreto que reforma y deroga diversos artículos de la Constitución General de la República.

Exposición de motivos.

Una de las cuestiones que ha generado consenso entre las distintas fuerzas políticas y sociales del país es la necesidad de restituir el actual Distrito Federal su calidad de entidad federativa con derechos políticos plenos para sus habitantes. Diversas han sido las propuestas que se han formulado para la transformación democrática de nuestra capital federal pero todas ellas coinciden en un aspecto fundamental: es insostenible desde todos los puntos de vista la marginación política en la que viven alrededor de 10 millones de mexicanos, así como la gestión que en todos los ámbitos llevan a cabo las autoridades no electas en la mayor concertación urbana del país.

Si hoy el problema fundamental que demanda la sociedad mexicana es el de la democratización, esta no podrá ser integral si no se llevan a cabo modificaciones de fondo en todos los aspectos de la vida política nacional. A tal aspiración de muchos mexicanos queremos contribuir los partidos políticos que suscribimos esta iniciativa, ya que la democratización no podrá ser completa si no pasa por la transformación profunda del régimen político del Distrito Federal, permitiendo a sus habitantes darse su propio gobierno.

Se ha documentado ampliamente que el progresivo despojo de los derechos políticos de los capitalinos y la supresión del Distrito Federal como entidad federativa fueron injustificados desde sus orígenes. El desarrollo del Distrito Federal en México forma parte de nuestra peculiar evolución política y constitucional y en ella tal parece que nuestro país no se parece a ningún otro. Del régimen constitucional norteamericano se tomó la sugerencia de constituir una residencia permanente para los poderes federales; pero nuestra capital federal no se parece en nada a la capital de los Estados Unidos ni nuestro Distrito Federal tiene nada que ver con el Distrito de Columbia. Allí se trató de una decisión de las antiguas colonias, convertidas después de la independencia en estados soberanos, de dar los poderes de la naciente federación un asiento permanente, aquí, de un resultado natural de nuestras luchas intestinas y un largo proceso de formación de Estado nacional.

En el sistema constitucional norteamericano, dar asiento territorial a los poderes federales significó simplemente, establecer la extensión suficiente para fundar la ciudad capital "que no podrá ser mayor que un cuadrado de 10 millas por lado", dicho territorio se reservaba a la soberanía exclusiva de los poderes federales y, por lo tanto, quedaba al margen del conjunto de derechos especiales de que eran titulares los verdaderos fundadores del pacto

federal, los Estados de la Unión. De acuerdo con los principios del derecho constitucional norteamericano del Distrito de Columbia no forma parte del pacto federal, vale decir, no es entidad de la federación.

En México, en el Constituyente de 1824 el padre Mier resaltó que la nueva capital debería ubicarse en el antiguo centro del poder y la cultura, acto necesario para la constitución de la nación, mientras en Estados Unidos los integrantes del pacto federal simplemente designaban el lugar cedido por algunos estados en donde tendrían su residencia los poderes generales: allá no se trataba de hacer de una antigua capital el centro del nuevo poder nacional, sino de fundar otra, libre de viejos mitos de poder y autoridad.

El problema constitucional de nuestra capital federal comenzó realmente cuando Santa Anna decidió proporcionarle un territorio que es, con algunos añadidos posteriores, el que hoy tiene, que la hiciera política, militar y económicamente autárquica frente al resto del país. El Constituyente de 1856 a 1857 no volvió a la solución de fijar un espacio reducido, estrictamente indispensable para establecer los edificios e instalaciones al servicio de los poderes federales en la antigua capital de Anáhuac o en algún otro lugar. Si así hubiera hecho, hoy no tendríamos problemas para definir el estatuto constitucional del Distrito Federal. En lugar de ello, como hemos señalado antes, se reconoció como Distrito Federal no sólo la ciudad de México, sino a los territorios que Santa Anna le había anexado, cercenándolos del estado de México.

En realidad, de la solución que se dio en la Constitución de 1857 adoptada, con varias agravantes, por la Constitución de 1917, nació el gran problema constitucional, ambiguo e incierto, de nuestra capital federal.

Se discutió se en ella podían coexistir los poderes federales y los poderes locales de los cuales, como entidad, debía ser dotada; para muchos era exactamente el caso de los municipios estatales que daban asiento a los poderes de los estados de la Federación, en los cuales jamás se había presentado ni se imaginaban conflictos de jurisdicción entre el gobierno municipal y los poderes estatales. Prevalció, por desgracia, la opinión de que en el espacio del Distrito Federal sólo podían residir los poderes federales.

Para solucionar el supuesto conflicto entre la muy fundada opinión de que una entidad como la que se estaba creando tenía todos los méritos para convertirse en un estado federal y la infundada idea de que en un mismo territorio no pueden existir al mismo tiempo los poderes federales y los poderes locales, se llegó a la más absurda de las soluciones: como no podía ser de otra manera, se reconoció al Distrito Federal, con los límites que Santa Anna le había fijado, como una entidad federativa y, en cuanto fundador del Pacto Federal, el artículo 43 de la Constitución lo designaba como estado del Valle de México; se sobreentendía que, como tal, tenía una existencia política igual que las demás entidades y era tan soberano como éstas, de otra manera no podía considerarse como fundador del Pacto Federal. Pero el texto constitucional de 1857 entra en la más absurda contradicción cuando, al mismo tiempo, en su artículo 46 establece que el estado del Valle de México todavía no está constituido y ello ocurriría sólo cuando los supremos poderes federales se trasladan a otro lugar. De esta manera una entidad aún no constituida era fundadora y al mismo tiempo, miembro del Pacto Federal.

En la constitución de 1917 ya no se menciona al estado del Valle de México como entidad confundadora del pacto federal, en su lugar se designa al Distrito Federal. Con ello se cometió una doble arbitrariedad; por un lado

no se explica como en una federación de estados libres y soberanos se incluye como miembro fundador a un "Distrito Federal" que, por su misma definición, no puede ser ni libre ni soberano; por otro lado, como ya apuntó en su tiempo Manuel Herrera y Lasso, se supone que los poderes federales quedan inhabitados para cambiar de sede cuando así convenga a sus funciones, pues la Constitución designó a la entidad asiento de su residencia, de una vez y para siempre, como "Distrito Federal". Como si esas contradicciones no fueran suficientes, el Constituyente introdujo en el artículo 44 la prevención que hacía el 46 de la Constitución de 1857 en el sentido de erigir el estado del Valle de México una vez que los poderes federales cambiasen a su residencia. A todas luces y a pesar de sus inconsecuencias, era más coherente la Constitución de 1857 que la de 1917.

Les es común, empero, la falta de lógica que llegó al absurdo de crear una entidad que, como un fantasma, aparece igual entre sus pares, para inmediatamente desaparecer o, en el mejor de los casos, reaparecer como una entidad con derechos suspendidos o, como señalan los constitucionalistas, como un "estado condicionado" mientras los poderes federales decidan residir en su territorio. Esto, de cualquier forma, no es lo más grave. Tal y como están definidas en nuestras constituciones, las entidades federales son sólo conceptos; en la realidad lo que tenemos son conglomerados humanos con determinados derechos definidos y establecidos por nuestras Cartas Magnas y es en este sentido que comienza de verdad el drama de nuestra capital federal.

Retomando la comparación con el sistema norteamericano, hay que hacer notar que en lo único en que nuestro Distrito Federal se parece al Distrito de Columbia es en el hecho de que en ambos los únicos que gobiernan, son los poderes federales y sus habitantes están desprovistos del derecho de quienes viven en el resto del país, para darse, por voluntad

soberana, sus poderes locales. La diferencia radical estriba en que el nuestro es constitucional, política, social, económica y culturalmente una entidad, mientras en el Distrito de Columbia es sólo un girón territorial suficiente estrictamente para el establecimiento de los edificios y el centro cívico de los poderes de la Unión Americana.

La naturaleza de "estado condicionado" o "entidad con derechos suspendidos" de que se ha dotado constitucionalmente al Distrito Federal es profundamente absurda e injusta, porque con ella se marcó el destino, no solamente de una entelequia jurídica llamada "entidad federal" sino de una población que hoy es la octava parte de la nación a la que se le ha despojado del derecho de elegir los poderes y los ciudadanos que habrán de regirla y de servirla.

Pero la situación del Distrito Federal habría de agravarse en 1917 y todavía más en 1928. El artículo 72 de la Constitución de 1857, en su fracción VI, daba facultades al Congreso para "el arreglo interior del Distrito Federal" pero imponía, por lo menos, el que ello tuviera "por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales". La Constitución de 1917 dejó en pie sólo el Poder Judicial del Distrito Federal, entregando el ejercicio de los otros dos poderes al Ejecutivo y al Legislativo federales, mientras que en 1928 se suprimía arbitrariamente los municipios, disminuyendo más aun la soberanía de la entidad y los derechos políticos de los ciudadanos.

Hoy, casi seis décadas después de la última modificación sustancial por la que se suprimió el régimen municipal, - el Distrito Federal ha visto multiplicarse sus problemas sociales, urbanos, culturales, económicos y políticos, convirtiéndose en una de las ciudades más densamente pobladas del mundo, en la que paradójicamente sus habitantes están privados de derechos políticos.

De esta manera la imposibilidad para los capitalinos de influir directamente en las decisiones que se toman sobre el Distrito Federal, así como la falta de mecanismos para ejercer un efectivo control social, sobre las autoridades y la ausencia de instancias que garanticen la participación activa y permanente de la comunidad, han propiciado una considerable falta de correspondencia entre las necesidades y aspiraciones de la mayoría de los habitantes y la política que se lleva a cabo por el Departamento del Distrito Federal en una serie de aspectos sustanciales.

Así, se ha mostrado reiteradamente la total incapacidad de las actuales estructuras administrativas para enfrentar y resolver los grandes problemas derivados del excesivo crecimiento urbano y como fue obvio desde septiembre del año pasado, se evidenció también la imposibilidad absoluta de las formas burocráticas y centralizadas para atender las emergencias.

En contraparte, esos difíciles días y semanas descubrieron la capacidad y el espíritu solidario existentes en los barrios capitalinos. Los desastres de septiembre de 1985 mostraron que a pesar del crecimiento urbano y de la pérdida de muchos de nuestros valores comunitarios tradicionales, la vida comunal de los ciudadanos del Distrito Federal sigue tan vigorosa y creativa como lo fue en sus inicios.

Todo lo anterior muestra la necesidad inaplazable de abrir cauce a la participación ciudadana en el gobierno de la capital del país. Consideramos que la democratización del Distrito Federal debe ser un proceso amplio y general que al mismo tiempo que permita la creación de organismos representativos, fomente y apoye todas aquellas formas de participación social para la discusión y solución de los problemas colectivos.

La formación de una entidad federativa en el territorio que ahora ocupa el Distrito Federal, conformada por tres poderes y adoptando la organización municipal, con elecciones directas del gobernador, de la Cámara de Diputados y de las autoridades municipales, en una propuesta en la que coincidieron en lo fundamental los distintos partidos y organizaciones políticas a excepción hecha por el Partido Revolucionario Institucional en las audiencias públicas llevadas a cabo en los meses de julio y agosto de este año sobre participación ciudadana en el Distrito Federal. Con el presente proyecto, cinco partidos políticos representados en la Cámara de Diputados pretendemos recoger esta demanda que han hecho suya los capitalinos en sus aspectos centrales, contemplando mecanismos para que sean los propios habitantes del Distrito Federal quienes decidan, a través de un congreso constituyente, la nueva organización interna de la entidad federativa, así como las modalidades que permitan la participación directa de los ciudadanos y otros aspectos centrales, mediante la discusión y elaboración de una constitución política del estado.

La iniciativa que presentamos plantea la transformación del Distrito Federal en el estado de Anáhuac, con lo cual se restablecerán los derechos constitucionales de la entidad y se devolverá a los ciudadanos sus derechos políticos plenos. Ello implica incluir a este estado como parte integrante de la Federación en el artículo 43 constitucional.

En nuestra propuesta el estado de Anáhuac tendrá los límites que actualmente comprende el Distrito Federal y dentro de él residirán los poderes federales, para lo cual se modifica sustancialmente el artículo 44 de la Constitución desapareciendo la condición que ahí se establecía para convertir al Distrito Federal en estado. Como ya mencionamos, al recuperar su calidad de estado de la Federación la entidad contará con una constitución propia, donde se definirá su régimen interno.

Actualmente, el artículo 73 constitucional contempla la figura de referéndum como un mecanismo de pronunciamiento de los ciudadanos en torno a los ordenamientos legales relativos al Distrito Federal. Cabe hacer notar que aunque nunca se llegó a aplicar lo anterior por falta de reglamentación, consideramos importante que se conserve ese mecanismo en la nueva constitución del estado, con las modalidades necesarias para garantizar una forma de participación ciudadana directa en las decisiones más importantes sobre la entidad. Eventualmente se podría incluir también a la constitución del estado como sujeta a referéndum, en su texto inicial y en sus posteriores reformas.

Aunque no se señala expresamente, el nuevo estado, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, deberá adoptar el régimen republicano, representativo y popular. Asimismo tendrá un Poder Ejecutivo, un Legislativo y un Judicial y establecerá las modalidades que adoptará su régimen municipal, tomando en cuenta la indentificación de las comunidades naturales, es decir, los pueblos, barrios y colonias de la ciudad, y en razón de las actuales necesidades, tradiciones e historia de las diversas zonas de la ciudad. En relación a esto último queremos insistir en que resulta insostenible que se siga suprimiendo el derecho de los habitantes del Distrito Federal de elegir sus autoridades más directas, para lo cual se hace necesario cambiar la actual estructura delegacional por nuevas formas de organización que permitan la elección directa de las autoridades.

La residencia de los poderes federales dentro del estado de Anáhuac puede ser modificadas por el Congreso de la Unión de acuerdo a lo que definió el Constituyente de 1917. Aunque esto no se señala en el texto de la iniciativa, está expresamente contemplado dentro de las atribuciones del Congreso, en la fracción VI del artículo 73 constitucional, con lo cual queda a salvo la facultad del Congreso de la Unión para determinar de acuerdo con las necesidades de la nación la residencia de los poderes federales.

Además de las modificaciones sustanciales a los artículos 43 y 44 de la Constitución, proponemos reformar otros seis artículos (74 fracción IV, 89 fracciones II y XVII, 92, 104 fracción I, 108 y 134) y derogar tres fracciones (fracción VI del 73, fracción IV del 74 y fracción XVII del 89). Estas modificaciones buscan adecuar la Constitución a la existencia del nuevo estado, suprimiendo las referencias al Departamento del Distrito Federal o al Distrito Federal como un régimen de excepción lo cual, con las reformas a los artículos 43 y 44, dejaría de tener vigencia. Dentro de estas reformas se encuentra la eliminación de la facultad del titular Ejecutivo Federal para nombrar gobernador y procurador del Distrito Federal (artículo 89 constitucional) y la desaparición de la facultad del Congreso de la Unión para legislar en cuestiones relativas al Distrito Federal (artículo 73, fracción VI). Está por demás decir que con las modificaciones propuestas estas funciones serán cubiertas por los poderes del propio estado y que el Ejecutivo y el Legislativo serán electos por votación directa, secreta y universal, de conformidad con las bases que dispongan las leyes locales.

Los artículos transitorios que se proponen en esta iniciativa son de gran importancia ya que establecen los procedimientos que deberán seguir para la constitución del estado de Anáhuac, así como las reglas para la transición del régimen interior en su conjunto, la cual comprende el periodo que va desde la entrada en vigor del presente decreto hasta el momento en que se asuman sus funciones las nuevas autoridades electas, de acuerdo con la constitución estatal.

En estas reglas se señala que será el Congreso de la Unión quien convoque a elecciones para integrar el congreso constituyente del estado, y fije los plazos para las mismas

y las bases de la convocatoria. Se establece que la convocatoria se formulará 30 días después de la entrada en vigor de este proyecto y que las elecciones se llevarán a cabo 90 días después de emitida aquella. En las bases para la elección proponemos que el congreso constituyente se integre por 100 diputados electos mediante la fórmula de primera proporcionalidad señalada en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y la formación de una comisión electoral para la organización de las elecciones.

También proponemos que sea la Cámara de Diputados del Congreso Federal quien designe al ejecutivo estatal provisional, así como otros órganos hasta que funcione plenamente el nuevo estatuto jurídico del estado de Anáhuac. El Congreso Constituyente deberá expedir la constitución del estado a más tardar seis meses después de su instalación.

Por todas las razones anteriores expuestas, los diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los Partidos Socialista Unificado de México, Acción Nacional, Revolucionario de los Trabajadores, Mexicano de los Trabajadores y Demócrata Mexicano, presentados a la consideración de esta Cámara el siguiente:-²³⁴

PROYECTO DE DECRETO POR EL CUAL SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo primero. Se reforman los artículos 43, 44, 74 fracción IV, 89 fracciones II y XIV, 92, 104 fracción I, 108 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como a continuación se señala:

Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los estados de Aguascalientes, Anáhuac, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.

Artículo 44. El estado de Anáhuac se compondrá del territorio que actualmente tiene el Distrito Federal y en él se asentarán los poderes federales. El estado de Anáhuac gozará de todos los derechos que esta Constitución otorga a las entidades integrantes de la Federación, los cuales no podrán restringirse ni limitarse por su calidad de residencia de los poderes federales.

Artículo 74. Son facultades de la Cámara de Diputados:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así

como revisar la cuenta pública de año anterior.

V. ...

VI. Se deroga

VII. ...

VIII. ...

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. ...

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al procurador general de la República, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

X. ...

XI. ...

XII. ...

XIII. ...

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales.

XV. ...

XVI. ...

XVII. Se deroga

XVIII. ...

XIX. ...

XX. ...

Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Artículo 104. Corresponde a los tribunales de Federación conocer.

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo se efecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros

del Poder Judicial Federal, a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, quienes serán responsables por los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Artículo 134. Los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Artículo segundo. Se derogan la fracción VI del artículo 73; la fracción VI del artículo 74, fracción XVII del artículo 89.

TRANSITORIOS

Artículo primero. El Congreso de la Unión convocará a elecciones para integrar el congreso constituyente del estado de Anáhuac treinta días después de que entre en vigor el presente decreto las elecciones se llevarán a cabo en noventa días después de expedida la convocatoria, que contendrá las siguientes bases:

I. El congreso constituyente del estado de Anáhuac se compondrá de cien diputados.

II. Podrán participar en la elección los partidos políticos nacionales. Cada uno de ellos registrará una lista de cien candidatos, con sus respectivos suplentes.

III. Se integrará una comisión electoral formada por un comisionado de cada partido político nacional. Dicha comisión elegirá a un presidente y a un secretario, con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los comisionados. La comisión

electoral tomará en sus manos la organización de las elecciones; tendrá las facultades señaladas en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, y el proceso electoral se llevará a cabo sobre las bases establecidas en dicha ley y por el presente decreto.

IV. La fórmula electoral que se aplicará para la elección de diputados, será la de primera proporcionalidad señalada en la Ley Federal de Organizaciones y Políticas y Procesos Electorales.

V. La comisión electoral declarará electos a quienes resulten una vez aplicados los preceptos señalados, los que deberán cumplir con los requisitos establecidos para los diputados federales. Las resoluciones de la comisión electoral en este aspecto serán inatacables.

Artículo segundo. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión o en su caso la Comisión Permanente nombrarán a un encargado del Poder Ejecutivo del estado de Anáhuac. Dicho encargado tendrá el carácter de interino hasta que se promulgue la constitución del estado y se apliquen las disposiciones que en ellas se contengan.

A más tardar veintiún días después de la elección, los diputados electos instalarán la Cámara de Diputados, según las normas señaladas en el artículo 63 de la Constitución Federal, en lo que se refiere a la Cámara de Diputados del Congreso Federal. Eligirán una mesa directiva integrada por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios. Las funciones del gobernador interino serán las que las leyes actuales señalan para el jefe del Departamento del Distrito Federal, y tendrán que informar a la Cámara de Diputados de la ciudad cada vez que esta lo requiera, así como observar todas sus indicaciones y decretos. Estos últimos serán promulgados por el gobernador sin que éste pueda vetarlos.

Artículo tercero. El Congreso Constituyente sesionará el tiempo que juzgue necesario, pero deberá expedir la constitución del estado a más tardar seis meses después de su instalación. En su segunda sesión, la Cámara aprobará su reglamento interino.

Artículo cuarto. El encargado del Poder Ejecutivo, designado de acuerdo con el artículo segundo transitorio de este decreto, no podrá ser gobernador en lo sucesivo.

Artículo quinto. El Tribunal Superior de Justicia se convertirá en el nuevo Estado. Sus integrantes, así como los jueces, continuarán en sus cargos hasta que se promulgue la Constitución y se apliquen las disposiciones que en ella se contengan.

Artículo sexto. El procurador del nuevo estado será nombrado con carácter de interino, por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, o por la Comisión Permanente en su caso. Este durará en su cargo hasta que se promulgue la constitución del estado de Anáhuac y se apliquen las disposiciones que en ella contengan. El procurador designado de conformidad con el primer párrafo del presente artículo, no podrá serlo en lo sucesivo.

Artículo séptimo. La Cámara de Diputados nombrará consejos municipales en cada uno de los territorios que actualmente ocupan las delegaciones políticas del Distrito Federal. Los consejos municipales así nombrados tendrán un carácter provisional hasta en tanto sean electos los ayuntamientos en los municipios que se integre en el estado de Anáhuac, de acuerdo a las bases y límites territoriales que señale la constitución estatal.

Artículo octavo. Las propiedades, dominios, créditos, recursos, contratos y obligaciones de todo tipo con que cuente el Departamento del Distrito Federal, pasarán a poder del gobierno del nuevo estado.

Artículo noveno. Las leyes del Distrito Federal que no contraven-
ga éste decreto, se mantendrá en vigor hasta que la Cámara
de Diputados de la entidad expedida la constitución y las
leyes de ella derivadas.

Artículo décimo. El presente decreto entrará en vigor el
día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de sesiones de la H. Cámara de Diputados.

México D.F. a 21 de octubre de 1986.

Por el grupo parlamentario Acción Nacional, Jesús
González Schmall; por el grupo parlamentario del Socialista
Unificado de México, Arnoldo Martínez Verdugo; por el grupo
parlamentario del Partido Demócrata Mexicano, Antonio Monsivaiz
Ramírez; por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario
de los Trabajadores, Pedro José Peñaloza; por el grupo parlamen-
tario del Partido Mexicano de los Trabajadores, Eduardo Valle
Espinosa.

Trámite: Tórnese a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitu-
cionales. ²³⁵

Iniciativa para reformar los artículos 43 y 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: -para crear el Estado de Anáhuac- Presentada por el Partido Popular Socialista.

En ejercicio de las facultades que nos concede la fracción II del artículo 73 de nuestra Carta Magna, los que suscribimos, diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista, presentamos ante esta representación nacional, un proyecto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa que proponemos crea el estado de Anáhuac en la extensión que actualmente ocupa el Distrito Federal, y establece la denominación de México, Distrito Federal, a la sede de los poderes federales, que será al mismo tiempo la capital de la República y no necesariamente será la ciudad de México. Establece además, el principio de que la presencia de los poderes federales no alterará la existencia y funcionamiento de los poderes estatal y municipal.

La iniciativa que proponemos, tiene como fundamento la siguiente

Por las consideraciones anteriores, la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista propone:

Se reforme el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los siguientes estados: Aguascalientes, Anáhuac, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León,

Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.

Se reforma el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos.

Artículo 44. El lugar donde residan los poderes federales se denominará México, Distrito Federal, la capital de la República, manteniéndose la estructura política de la entidad y el municipio donde estos poderes se ubiquen.

TRANSITORIOS

Artículo primero. El estado de Anáhuac tendrá los límites que tiene actualmente el Distrito Federal;

Artículo segundo. Se deroga la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Artículo tercero. Se reforma el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal suprimiendo la última parte que dice: Departamento del Distrito Federal;

Artículo cuarto. Se abroga la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal que se encuentra vigente, y se declaran transitoriamente vigentes las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos, hasta en tanto se expidan las leyes locales de la nueva entidad.

Día de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 23 de septiembre de 1986.

La fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista, diputados: Indalecio Sáyo Herrera, coordinador,

Cuauhtémoc Amezcua Dromundo, subcoordinador, Manuel Fernández Flores, Francisco Hernández Juárez, Vicente Calvo Vázquez, Hildebrando Gaytán Márquez, Gabriela Guerrero Oliveros, Víctor Manuel Jiménez O., Héctor Morquecho Rivera, Martha Tavira Urióstegui.

Señor presidente, hago entrega de esta iniciativa y solicito se le dé el turno que manda el reglamento. Muchas gracias.

El C. Presidente: -Túrnese a la comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.²³⁶

Propuesta para reformar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. -para establecer el Estado de Anáhuac- Presentada por integrantes del Partido de la Revolución Democrática.

Se reforma sustancialmente el Artículo 44 de la Constitución, eliminando el carácter de excepción del Distrito Federal, que se denominará el estado de Anáhuac, señalando para tales efectos la expedición de una legislación local que se encargará de definir la organización política de esta nueva entidad federal, lo que presupone la existencia de un Poder Ejecutivo local, un Poder Legislativo, un Poder Judicial y la restitución del régimen municipal. La reinstalación de los municipios, señala el presente decreto, se hará de conformidad a las características del nuevo estado; es decir, se tomarán en cuanto a la especificidades propias de la región tales como antecedentes históricos, costumbres, actividad económica, densidad poblacional, delimitación territorial, dimensión metropolitana, etc. Se señala asimismo que el estado de Anáhuac tendrá los límites y extensión territorial que actualmente tiene el Distrito Federal, los cuales quedarán precisados en la ley que para tales efectos expida el Congreso Constituyente.

Se propone también la derogación de todos aquellos párrafos que hagan alguna referencia al Distrito Federal.

Los artículos transitorios que se proponen son de gran importancia, ya que establecen los procedimientos y los plazos que deberán seguir para la Constitución y la organización política del estado de Anáhuac.

En estas reglas se señala que será el Congreso de la Unión, en el receso de la Comisión Permanente, quien convoque a elecciones para integrar el Congreso Constituyente del estado tomando como base las normas para integrar la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Proyecto de Reformas

Finalmente, se propone que las autoridades del Distrito Federal continúen en funciones hasta en tanto las nuevas autoridades no asuman sus cargos.

No olvidemos que en el mundo contemporáneo no hay democracia más viva que la democracia local, en donde en un ámbito relativamente reducido los ciudadanos se convierten en los actores fundamentales de su futuro colectivo.

Por todas las razones anteriormente expuestas y con fundamento en lo dispuesto en el Artículo 71, fracción segunda, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos a consideración de esta soberanía el siguiente:

Artículo 1º.- Se reforma el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los estados de Aguascalientes, Anáhuac, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas"

Artículo 2º.- Se reforma el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 44. El Estado de Anáhuac tendrá la extensión y límites que actualmente tiene el Distrito Federal. Los poderes de la Federación residirán en el estado de Anáhuac, de conformidad

con la ley que al respecto expida el Congreso general. La organización municipal y las facultades e integración de los ayuntamientos se establecerán exclusivamente en la legislación local de acuerdo con las características específicas de la entidad.

"Artículo 3º.- Se derogarán la fracción VI del Artículo 73 y todas las menciones al Distrito Federal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Transitorios

"PRIMERO. El presente decreto estará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"SEGUNDO. La legislación expedida por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal se mantendrá en vigor y será obligatoria para los habitantes del estado de Anáhuac, en tanto no sea modificada o abrogada por el Congreso de la Unión.

TERCERO. El Congreso Constituyente del estado de Anáhuac se elegirá de conformidad con las normas para integrar la A.R.D.F., a convocatoria del Congreso general, o en el receso por la Comisión Permanente, la que deberá expedirse a más tardar 30 días de haber entrado en vigor el presente decreto.

"CUARTO. Las autoridades del D.F. se mantendrá en sus cargos, de conformidad con las leyes vigentes, hasta que sea expedida la legislación orgánica correspondiente y las nuevas autoridades asuman sus funciones.²³⁷

Dictamen de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, de la Cámara de Diputados.

Honorable Asamblea:

A las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, fueron turnadas para su estudio y dictamen, diversas iniciativas relativas a la modificación del régimen político y a la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal.

Estas comisiones han examinado las propuestas de que a continuación se da cuenta en forma conjunta, toda vez que las reformas en ellas planteadas se motivan en un propósito común: ampliar los cauces de participación democrática de los habitantes de la capital de la República.

Las Iniciativas materia del presente dictamen son las presentadas por el Presidente de la República el 28 de diciembre de 1986 en que se propone la reforma de artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, III primer párrafo, 127 y la derogación de la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (iniciativa tratada en su respectivo capítulo, Asamblea de Representantes); a la presentada el 28 de octubre de 1985 por diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos políticos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores que propone la reforma de los artículos 43, 44, 74 fracción IV, 89 fracción II y XIV, 92, 104 fracción I, 108 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la presentada por diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista el 23 de septiembre de 1986 por la que se pretende reformar los artículos 43, 44 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la presentada el

9 de diciembre de 1980 por diputados del propio Partido Popular Socialista, reformando los artículos 73, 74 fracción IV, 89 fracción II y 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presentada por el diputado del Partido Socialista de los Trabajadores el 17 de noviembre de 1983 reformando los artículos 73 fracción VI, 74 fracción IV y 89 fracciones II y XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con motivo del dictamen de la Comisión Permanente aprobado el día 7 de abril del presente año en que se convoca al H. Congreso de la Unión a un período extraordinario de sesiones con el objeto de analizar, entre otros asuntos, las iniciativas de referencia, las Comisiones Unidas que suscriben celebraron reuniones de trabajo de las que se examinaron y estudiaron las cinco iniciativas relativas al régimen político y a la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

Por tratarse de cuestiones de vital importancia para la vida política del país y en virtud de que las cinco iniciativas plantean la renovación política del Distrito Federal, las Comisiones que suscriben, acordaron que por su afinidad temática, las iniciativas de referencia fuesen analizadas, dictaminadas y discutidas en forma integral.

Habiendo examinado cada una de las iniciativas mencionadas, las exposiciones de motivos con que acompañan y teniendo presente la evolución jurídico constitucional del Distrito Federal, las Comisiones que suscriben formulan las siguientes:

CONSIDERACIONES

Las iniciativas de las reformas formuladas por Diputados del Partido Popular Socialista proponen, conforme a la presentada

el 9 de diciembre de 1980, la creación de un órgano legislativo local competente para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal así como para ratificar los nombramientos que el Presidente hiciese del Gobernador, el Procurador y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y de acuerdo a la presentada el 23 de septiembre de 1986, la creación de un estado denominado "Anáhuac", en el territorio que ahora ocupa el Distrito Federal; dejándose la residencia de los poderes federales en un municipio del nuevo estado que conservaría la estructura política que hoy jurídicamente posee el Distrito Federal.

La iniciativa presentada el 17 de noviembre de 1983 por legisladores del Partido Socialista de los Trabajadores propone que el gobierno del Distrito Federal se deposite en un solo individuo electo popularmente y en delegados municipales.

Igualmente, propone que el Gobernador del Distrito Federal, designe a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que deberán ser aprobados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como que el Procurador General de Justicia sea también designado libremente por dicho Gobernador.

La iniciativa presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados el pasado 21 de octubre de 1986 por los coordinadores de las fracciones parlamentarias de los Partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Revolucionario de los Trabajadores y Demócrata Mexicano, plantea la creación de un nuevo estado de la Federación que se denominaría estado de Anáhuac, asentado en el territorio que ocupa actualmente el Distrito Federal y con los límites de éste. El estado de Anáhuac se conformará por los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y se organizará internamente bajo el régimen municipal.

El estado de Anáhuac, cuya creación se propone, se elegirán con el carácter de autoridades locales, un Gobernador Diputados locales y Ayuntamientos municipales. Para la organización jurídico política del nuevo estado la iniciativa propone la instalación de un Congreso Constituyente encargado de formular la Constitución Política correspondiente.

Con la creación del estado la elección de sus órganos de gobierno los proponentes de la iniciativa estiman que los habitantes de la capital recobrarán en plenitud de sus derechos políticos.

Tanto la iniciativa presentada por el Partido Popular Socialista en 1986 como la suscrita por diputados integrantes de las Fracciones Parlamentarias de los Partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores, proponen la creación de un nuevo estado al que ambos designan como estado de Anáhuac. La diferencia entre una y otra propuesta radica en que la presentada por el Partido Popular Socialista mantiene un área determinada del país con el carácter de Distrito Federal, en el que habrá de coexistir poderes federales, municipales y, de conformidad con la iniciativa presentada por el propio Partido Popular Socialista en 1980, un Congreso Local. Por su parte, la presentada por Diputados de los cinco partidos mencionados anteriormente, suprime al Distrito Federal, dejando la sede de los poderes federales en el estado de Anáhuac.

En razón de que en las iniciativas referidas en el párrafo anterior se alude a la necesidad insoslayable de transformar al Distrito Federal en un estado, sea en su totalidad o en una parte muy significativa y que tales propuestas se formulan a partir de supuestos distintos a los contenidos en el artículo 44 de la Constitución de 1917, es preciso examinar en primer término los alcances de tales reformas.

En la iniciativa presentada por el Partido Popular Socialista en 1986, se señala que desde 1856 se advirtió que los habitantes del Distrito Federal se encontraban limitados en sus derechos en razón de que no intervenían en la elección de sus gobernantes y contribuían de un modo considerado excesivo, a sufragar los gastos de los poderes federales. Se estima, igualmente, que la coexistencia en un mismo territorio de los poderes de un estado libre y soberano y los de la federación, no origina conflicto alguno, que sólo a través de la creación del estado de Anáhuac se pondrá fin a la contradicción constitucional que se presenta al otorgarle al Presidente de la República las funciones de gobernador del Distrito Federal, máxime cuando en el área en cuestión no existen órganos de gobierno municipal a los que puedan asignarse funciones que corresponden tradicionalmente a ayuntamientos electos democráticamente.

Por su parte, en la iniciativa presentada el 21 de octubre de 1986 por los diputados coordinadores de las Fracciones Parlamentarias de los partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Democrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores, se expone que el propósito esencial que se persigue con la creación del estado de Anáhuac, es restituir al Distrito Federal su calidad de entidad federativa y a sus habitantes restablecerlos en el pleno goce de sus derechos políticos.

La democratización de la vida capitalina se condiciona en la iniciativa de referencia, a la transformación del régimen político del Distrito Federal.

Se estima en la exposición de motivos que el régimen constitucional del Distrito Federal es ambiguo e incierto, puesto que se incluye al Distrito Federal dentro de las entidades fundadoras del pacto federal sin ser él una entidad libre y soberana, sino un estado condicionado, cuyos derechos están suspendidos. Esta estructura normativa se estima por los

proponentes de la iniciativa como absurda e injusta, sobre todo si se considera a partir de 1928, en que se suprimió el régimen municipal como base de la organización del Distrito Federal, los capitalinos quedaron imposibilitados para influir directamente en las decisiones que afectan la vida de la ciudad y sus habitantes.

A juicio de las Comisiones que suscriben, las iniciativas que proponen la creación del estado de Anáhuac conllevan también la supresión del Distrito Federal o por lo menos la disminución de su territorio. En uno u otro caso, las iniciativas implican también la redefinición de las atribuciones que el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal tienen actualmente respecto al gobierno de la sede de los poderes de la unión.

Para la debida apreciación de la trascendencia de estas iniciativas, es necesario recordar el origen y justificación que el Distrito Federal tiene en el sistema federal mexicano, así como recapitular sobre los derechos cívicos y políticos de los habitantes de la capital del país.

Ninguna de las iniciativas materia del presente dictamen propone o plantea el traslado de los Poderes Federales a lugar distinto del que hoy ocupan. No se trata pues, de que el Congreso de la Unión actúe la condición prevenida en el artículo 44 Constitucional vigente.

Se pretende en cambio que el Constituyente Permanente establezca que los Poderes Federales coexistan en un espacio geográfico en el que simultánea y concurrentemente ejerzan su autoridad y mando con los Poderes Estatales y Municipales del estado de Anáhuac, cuya creación se postula en vía diversa a la establecida por la fracción III del artículo 73 Constitucional, puesto que el estado propuesto no se ubicaría dentro de los límites de ningún estado existente sino en el área

que el Constituyente asignó al Distrito Federal.

La pretensión contenida en las iniciativas suscritas tanto por diputados miembros de las fracciones parlamentarias de los partidos: Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores, así como la presentada en 1986 por diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista es precisamente la de hacer concurrir sobre el mismo ámbito geográfico poderes locales con poderes federales. Esta concurrencia es ajena al régimen federal mexicano y no encuentra antecedentes en ninguna de las Constituciones que han regido la vida de México independiente. Supone la modificación de una decisión adoptada en 1824 y refrendada categóricamente en los Congresos Constituyentes de 1856-1857 y de 1916-1917.

Las Comisiones que suscriben estiman que el poder revisor de la constitución de que se hallan investidos el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados no les faculta para alterar decisiones políticas fundamentales por estimar que éstas son competencia exclusiva del Poder Constituyente originario.

Pretender que la sede de los poderes federales cuente con un poder ejecutivo propio, distinto al Ejecutivo Federal, como se propone en la iniciativa suscrita por el Partido Socialista de los Trabajadores genera la posibilidad de enfrentamientos entre dicho gobernador y los Poderes de la Unión al tiempo que haría surgir una dualidad en el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, contraria al texto expreso del artículo 80 Constitucional, en razón de que de no surgir el estado del Valle de México, el gobernador cuya elección propone tendría carácter de órgano federal.

Por las argumentaciones anteriores, las Comisiones que suscriben estiman que no es conveniente transformar el Distrito Federal en nuevo Estado, ni hacer concurrir en la sede de los poderes federales distintos a éstos.

Por lo anterior y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 72, 73 fracción VI, de la Constitución General de la República, 56 y 64 de la Ley Orgánica del Congreso General y 55 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones que suscriben someten a la consideración de esta asamblea lo siguiente:

PRIMERO. La iniciativa presentada por diputados de los partidos políticos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores, tal como se desprende de las consideraciones anteriores y por las razones expresadas, no es de aprobarse.

SEGUNDO. Las iniciativas presentadas por diputados del Partido Popular Socialista, tal como se desprende de las consideraciones anteriores y por las razones expresadas, no son de aprobarse.

TERCERO. La iniciativa presentada por diputados del Partido Socialista de los Trabajadores tal como se desprende de las consideraciones anteriores y por razones expresadas, no es de aprobarse.²³⁹

REFORMAS CONSTITUCIONALES

La Constitución Mexicana, como cualquier otra de su tipo se encuentra expuesta a los embates de los poderes constituidos a los cuales ha dado origen; toda vez que el Poder Constituyente en el desempeño de su función creadora, ha dado su estructura al Estado y que dicho poder desaparece para dejar paso a los órganos emanados de la Constitución misma, y que son en nuestro país el poder u órgano legislativo, el ejecutivo y el judicial, bien podrían sobre todo el poder legislativo, ir modificando la Constitución paulatinamente hasta que estas modificaciones llegasen a implicar un cambio tan radical que de hecho se diese una nueva Constitución; misma que, es posible que no tan solo no resultase benéfica a la nación sino que todo lo contrario, fuese enormemente perjudicial a los intereses de los gobernados, puesto que difícilmente se conciben hombres de una entrega tan grande que piensen antes que todo en el beneficio del pueblo y no en el propio; y más difícil aún, es que se lleguen a unir un grupo de hombres de tal magnitud para beneficio del pueblo.

Ante dicha imposibilidad consideramos que el cambio de la Constitución sea total y por ende negativo; incuestionable, los poderes constituidos estarían usurpando la máxima prerrogativa que posee el pueblo en ejercicio de su soberanía, que es la de darse a sí mismo una Constitución. Por lo tanto si una Constitución, o mejor dicho el poder constituyente desea que su obra no sea reformada o modificada al arbitrio de un pequeño grupo de hombres a los cuales se les dará el poder de hacerlo en ejercicio impropio de las facultades que le serán concedidas, debe buscar la manera de impedir que la Constitución sea modificada con la misma simplicidad con que se modificaran las leyes secundarias que de ella emanen.²⁴⁰

La separación en el tiempo del poder constituyente, autor de la Constitución y de los poderes constituidos, obra y emanación de aquel, no presenta dificultad; en el momento en que la vida del primero se extringe,

240 Gómez Vázquez Jéus Francisco.- La forma de gobierno como decisión soberana del pueblo, tesis profesional, pag. 54

por haber cumplido su misión, comienza la de los segundos.

En efecto, el artículo 135 establece un órgano integrado por la asociación del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados, capaz de alterar la Constitución, mediante adiciones y reformas a la misma.

Ese órgano tiene que participar en alguna forma de la función soberana, desde el momento en que puede afectar la obra que es expresión de la soberanía.

Su función es, pues, función constituyente y como por otra parte se trata de un órgano que sobrevive al autor de la Constitución, cuya vida se extinguió con su tarea, consideramos que merece por todo ello el nombre de Poder Constituyente Permanente.

La presencia del Constituyente Permanente al par de los poderes constituidos, requiere ser explicada y justificada dentro del régimen que, como el nuestro, descansa en la separación de dos clases de poderes, lo que da a la Constitución su carácter de rígida.²⁴¹

La Constitución Mexicana es de carácter rígido porque existen un órgano y un procedimiento especiales para la reforma de un precepto constitucional.²⁴² La rigidez de la Constitución, como consecuencia de lo expuesto, se traduce a que ésta no puede ser modificada, reformada o adicionada por medio de los cauces normales, usados para las leyes ordinarias; en función de que la Constitución es la Ley Primaria, Fundamental y Suprema que estructura al Estado, por lo que sería incongruente que el poder legislativo como tal, reformara a la Ley que le confiere sus facultades, que además son limitadas. En tal virtud la Constitución misma prevee los medios para llevar a cabo las adiciones o reformas aplicando al efecto el artículo 135 Constitucional.²⁴³

241 Tena Ramírez Felipe.- Derecho constitucional mexicano, pag. 46

242 Carpizo Magregor Jorge y Madrazo Jorge.- Derecho constitucional, pag. 16

243 Gómez Vázquez Jesús Francisco.- La forma de gobierno con decisión soberana del pueblo, tesis profesional, pag. 59

Ciertamente no hay en el caso que estudiamos confusión de poderes en un sólo órgano. El Congreso Federal es poder constituido; cada una de las legislaturas de los Estados también lo es. Pero eso acontece cuando actúan por separado en ejercicio de sus funciones normales; una vez que se asocian en los términos de los artículos 135, componen un órgano nuevo que ya no tiene actividades del poder constituido (es decir, de gobernante) sino que únicamente de poder constituyente.

Adicionar es agregar algo nuevo a lo ya existente, es, tratándose de leyes añadir un precepto nuevo a una ley que ya existe. Reforma es también la supresión de un precepto de la ley, sin sustituirlo por ningún otro; en ese caso la reforma se refiere a la ley, que es la que resulta alterada y no a determinado mandamiento. Reforma es, por último, en su acepción característica, la sustitución de un texto por otro dentro de la ley existente.²⁴⁴

A tal efecto y con la plena certidumbre de que toda Constitución debe ser reformada o modificada para actualizar los preceptos, susceptibles de ser modificados sin alterar la estructura del Estado, el Constituyente de 1857, de dió a la tarea de buscar la fórmula mediante la cual fuera factible realizar reformas constitucionales y que además se adecuaran a la voluntad del pueblo, después de múltiples debates sustentados por Don José María Mata y Don Melchor Ocampo que apoyaban el referendum popular como medio de conocer la voluntad de la nación respecto de las reformas, y por la otra Don Francisco Zarco y Guillermo Prieto que sostenían a la representación política de la ciudadanía para el mismo fin, triunfo esta última tendencia, dando lugar al nacimiento del artículo 127 de la Constitución de 1857.²⁴⁵

Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes -dice Rabasa- no sólo se emplea ya el órgano superior que reforma la Ley Suprema, sino que éste debe sujetarse a requisitos más escrupulosos y más

244 Tena Ramírez Felipe.- Derecho constitucional mexicano, pag. 46

245 Burgoa Igracio.- Derecho constitucional mexicano, pag. 375

exigentes, sobre todo si el Estado o Estados que van a padecer una reducción de territorios se niegan a ello.... El poder reformador omnipotente no ha dado a su órgano (Congreso Federal y legislaturas) facultad para unir dos Estados en uno; para hacerlo sería forzoso que se comenzara por adicionar el artículo 72 con aquella facultad y usar de ésta después.

"Es mal fundamento para apoyar la erección de territorios el artículo 127, que dice la manera de hacer las reformas de la Constitución en general, las reglas del artículo 72, especiales para lo que se refiere a modificaciones de la división territorial, son las que rigen la materia y tienen precisamente por objetivo exceptuarla de los procedimientos - comunes del artículo 127. De admitirse tal fundamento, éste sería igualmente aceptable para declarar territorio un Estado entero y si esto fuese posible habría que aceptar que con los procedimientos reformativos del artículo 127 se puede cambiar la forma de gobierno, lo que está en contradicción con el sentido común, además de estarlo con el mismo artículo 127, que sólo consiente adiciones y reformas pero no destrucción constitucional de la Constitución; y con el 39 que reserva al pueblo el derecho de modificar la forma de gobierno."²⁴⁵

Como se ha señalado anteriormente el artículo 127 de la Constitución de 1857, es similar al artículo 135 de nuestra Constitución de 1917; el que instituye el procedimiento que se ha de seguir para llevar a cabo las reformas y adiciones a la Constitución, cuyo texto dice:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión por el voto de dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo

de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.²⁴⁷

El artículo transcrito como se puede observar tiene la finalidad de contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados, a las adiciones o reformas acordadas por el Congreso de la Unión, por las dos terceras partes de los individuos presentes; lo cual hace evidente mayor dificultad para adicionar o reformar la Constitución, sin embargo, tratándose de un documento tan sin igual en importancia para los destinos de la nación, aún nos parecen mínimos los requisitos establecidos por el artículo 135 Constitucional, y sobre todo que no existe la expresión directa de la voluntad del pueblo, que como antes mencionamos debe ser la que primordialmente fije las directrices de cualquier cambio que efectúe en su Constitución ya que ésta es obra de la voluntad del pueblo y por tanto sólo al pueblo corresponde el modificarla.²⁴⁸

Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte misma se requiere que el Congreso de la Unión, por voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.²⁴⁹

El artículo 135 fija la regla general para las reformas constitucionales. Crea un órgano especial que parte de la doctrina ha denominado poder revisor y que se integra por el órgano legislativo federal y los órganos legislativos locales, órgano que se encuentra situado entre el poder constituyente y los poderes constituidos. Está situado por abajo del poder constituyente, pero tiene una jerarquía superior a los constituidos, a los cuales puede alterar. Por ello el Presidente de la República no puede vetar la obra del poder revisor, por ser un órgano de mayor jerarquía que él.

247 Madrazo Jorge.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, pag. 598

248 Gómez Vázquez Jesús Francisco.- La forma de gobierno como decisión soberana del pueblo, tesis profesional, pag. 58

249 Carpizo Magregor Jorge y Madrazo Jorge.- Derecho constitucional, pag. 16

El procedimiento es más difícil que el que se sigue para la alteración de una norma ordinaria, ya que en el Congreso Federal se exige un quorum de votación de las dos terceras partes de los legisladores presentes cuando la regla general es que sea sólo de más de la mitad, amén de que después el proyecto tendrá que ser sometido a la consideración de las legislaturas locales.

La regla general establecida en el artículo 135 sufre una mayor rigidez cuando se intenta formar una entidad federativa dentro de los límites de las ya existentes, y las legislaturas de la entidad o entidades afectadas no han dado su consentimiento. En este caso se aplican los principios del artículo 135, pero la ratificación de las legislaturas locales deberá ser efectuada por las dos terceras partes del total de ellas.

Y la Constitución reviste carácter flexible en solo caso; cuando el Congreso Federal admite nuevos Estados a la Unión, ya que entonces se reformará el artículo 43 con el mismo procedimiento que se sigue para la norma ordinaria.²⁵⁰

Del art. 135. que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

En caso de haberse reunido la doble mayoría a que se refiere la anterior transcripción, el artículo 135 consigna en los términos el último trámite para que se produzca la adición o la reforma: "El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas." Significa este párrafo que el computo de votos y la declaración

de aprobación del Congreso o de la Permanente, forman parte integrante de la reforma o la adición al otorgarle validez y con ella obligatoriedad a tal grado que en caso de omitirse la declaratoria o de haberse falseado los datos que ella debería contener, la aparente reforma o adición no sería tal constitucionalmente.

Una vez que en sus debidos términos se produce la declaratoria, quedan satisfechos los requisitos que señala el artículo 135 de la Constitución "Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma".

He aquí la clara expresión por virtud de la cual las modificaciones en el texto de la Constitución conforme a la misma realizadas, son parte de ella, a ella están incorporadas y en su mismo rango y nivel están situadas.²⁵¹

En lo relativo a quién puede iniciar una reforma constitucional en México, cuestión que no se señala expresamente en el artículo 135, debe entenderse al criterio de que al no contenerse una excepción expresa, debe aplicarse la regla general del artículo 71 constitucional, en el sentido de que esta facultad compete exclusivamente al Presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso Federal y a las legislaturas locales.

Bajo el mismo criterio, debe concluirse que la terminación de la reforma debe realizarse por el Congreso actuando en forma separada y sucesiva, y no en asamblea única.

En cuanto a la naturaleza del órgano encargado de reformar a la Constitución, al que nosotros preferimos denominar "Poder Revisor de la Constitución", es conveniente destacar que se trata de un órgano de la unidad del Estado nacional y que, al hacer concurrir en un mismo procedimiento a un órgano federal.²⁵²

251 Tena Ramírez Felipe.- Derecho constitucional mexicano, pag. 63

252 Madrazo Jorge.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, pag. 509

La Doctrina mexicana se encuentra dividida respecto hacia el poder revisor de la Constitución tiene límites o no. Algunos opinan que no tiene ningún límite, mientras otros afirman que hay ciertos principios que no pueden ser suprimidos; entre estos el sistema federal y la división de poderes. En la realidad mexicana, el poder revisor no ha respetado ningún límite con se demostró en 1928, cuando ruprimió la existencia del municipio libre en el Distrito Federal.²⁵³

Puede suceder que el órgano constituido de la práctica del artículo 135 constitucional suplantaré la Constitución que le dió vida por una totalmente nueva, en este supuesto, estaría enajenando la voluntad popular, pues se erigiría en Congreso Constituyente lo cual es potestad exclusiva del pueblo en goce de su soberanía, debidamente enunciada, en forma fechaciente, por el artículo 39 constitucional que en su último párrafo dice: "El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno", dicho párrafo asienta de manera rotunda e innegable, que es el pueblo quien tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, dado que el significado de la palabra inalienable se aplica en el sentido de que algo no se puede enajenar; debe concluirse que ni el Congreso de la Unión, actuando mancomunadamente con las legislaturas de los Estados, en la positivización del artículo 135 constitucional, ni ningún otro poder, pueden hacer uso del poder constituyente del pueblo.

En virtud de que el órgano preceptuado por el artículo 135 constitucional no puede reformar toda la Constitución; es claro que existen algunos artículos que escapan a su acción de adiciones y reformas o al menos a la de estas últimas, lo que nos plantea la interrogante, de ¿cuáles son estos artículos que no pueden ser alterados?. "Las decisiones políticas fundamentales del pueblo mexicano", concluimos que son aquellas decisiones que conforman al estado, que sintetizan los anhelos de libertad del pueblo; que denotan la idiosincracia de la nación y son a la vez la estructura primaria, básica y fundamental de la organización del Estado. Por el contrario

existen artículos de la Constitución que a pesar de revestir gran importancia, sobre y basta que son parte de la Constitución; no obstante pueden ser reformados o adicionados sin que por esto se derrumbe la organización estatal pero como antes dijimos existe otra categoría, permítase decirlo así, de artículos los cuales no deben ser tocados por el mal llamado "Constituyente Permanente", ya que, como hemos asentado estos principios son la base de nuestra organización Estatal por lo que el modificarlos, implica el ejercicio de la soberanía y éste lo detecta el pueblo, creador de toda organización, de toda riqueza y de cualquier poder o facultad que exista en el país.²⁵⁴

El maestro Felipe Tena Ramírez, al abordar el tema que nos ocupa y analizar la cuestión de hasta donde alcanza la potestad reformadora del artículo 135 constitucional, concluye que dicha potestad no alcanza a afectar las decisiones políticas fundamentales, no obstante, en la búsqueda de los medios idóneos para cambiar la Constitución, el maestro consultado, se encuentra ante el dilema de que por una parte el órgano del artículo 135 de la Constitución, no tiene facultades para reformar los principios básicos de la misma; por lo que el único otro medio para implantar una nueva Constitución es por medios violentos, es decir, por medio de la revolución. Ante esta difícil cuestión nos expone lo siguiente:

"Para salirnos de la encrucijada de tan perentorio dilema, no nos queda sino admitir que el órgano constituye del artículo 135 es el único investido de plenitud de soberanía para reformar o adicionar en cualquiera de sus partes la Constitución Mexicana. Por vía de reforma o adición, nada escapa a su competencia, con tal de que subsista el régimen constitucional, que aparece integrado por aquellos principios que la conciencia histórica del país y de la época considera esenciales para que exista una Constitución."²⁵⁵

La rigidez del procedimiento de reforma puede observarse desde dos perspectivas. Primero en cuanto a la votación calificada que se exige en el Congreso para la aprobación de la reforma, que se de las dos terceras

254: Gómez Vázquez Jesus Francisco.- La forma de gobierno como decisión soberana del pueblo, tesis profesoral, pag. 60

255 Tena Ramírez Felipe.- Derecho constitucional mexicano, pag. 53

partes de los presentes. Debe tenerse presente, en cambio, que para aprobar, modificar o derogar una ley ordinaria el quorum de votación es el de mayoría de votos.

Por otra parte, la rigidez se demuestra mediante la participación de las legislaturas locales que, por lo menos en su mayoría, deben aprobar la reforma diligenciada por el Congreso Federal, lo que no sucede respecto de cualquier otra ley.²⁵⁶

El único argumento de aparente seriedad que dentro de nuestro derecho puede esgrimirse contra la tesis que hemos expuesto, es el que Rabasa hizo consistir en que hay algo en la Constitución, por disposición expresa del artículo 135; es la erección de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, cuando las entidades afectadas no están de acuerdo con la afectación; en ese caso, según el artículo 73 fracción III, inciso 7º, se necesitan para la reforma constitucional que implica la modificación de límites, las dos terceras partes del total de legislaturas de los demás Estados, en lugar de la simple mayoría que establece el artículo 135. La existencia de ese único caso parece demostrar que no cualquier precepto de la Constitución está a merced de la facultad reformativa del Constituyente Permanente y de ser así, habría que convenir en que nuestra Constitución consagra la doctrina de que algo queda reservado al Poder Nacional. Pero el agrupamiento de Rabasa desaparece si se tiene en cuenta que quien opera la reforma en el caso del artículo 73 fracción III, inciso 7º, es precisamente el Constituyente Permanente del artículo 135, integrado en ese caso y en cualquiera otro por la totalidad de las legislaturas de los Estados y por el Congreso de la Unión; lo único excepcional en la hipótesis de que se trata está en que se requiere para la reforma una mayoría especial de las legislaturas, lo que sin duda no modifica la naturaleza del órgano, como el Congreso de la Unión no deja de ser tal, cuando en ciertos casos excepcionales se requiere para la aprobación del acto una mayoría especial que exige la fracción que citamos del artículo 73, fue requisito que apareció

en la Constitución de 57 por virtud de la reforma de 13 de noviembre de 1874; es decir, fue obra del Constituyente Permanente, carecería de la facultad de reformar su propia obra.²⁵⁷

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes siendo necesario al efecto:

1º Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2º Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para preveer a su existencia política.

3º Que sean oídas las legislaturas de los Estados cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4º Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido.

5º Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.

6º Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7º Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate no hubiere dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de legislaturas de los demás Estados.²⁵⁸

257 Tena Ramírez Felipe.- Derecho constitucional mexicano, pag. 59

258 Sánchez Bringas Enrique, Devalos Martínez Héctor.- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, pag. 293

La regla general del artículo 135 sufre una excepción: en que el procedimiento se hace más rígido. Este caso ocurre en la hipótesis del artículo 73 fracción III, base 7ª que exige la aprobación de las dos terceras partes de las legislaturas locales para erigir un nuevo Estado dentro de los límites existentes, si las legislaturas cuyo territorio se trate no están de acuerdo con la afectación. Debe tenerse presente que la creación de un nuevo Estado implica la reforma al artículo 43 constitucional que menciona las entidades que son parte integrante de la Federación.

Ciertamente el problema más importante que plantea el artículo 135 es el de los límites de la reforma constitucional. Esta disposición constitucional señala que la Constitución puede ser adicionada o reformada, pero no indica expresamente si se puede modificar toda la Constitución o si hay disposiciones modificables. Este problema constituye uno de los debates más apasionados no sólo en el derecho constitucional mexicano, sino en general en la teoría constitucional.

A este respecto, debe precisarse que a pesar de no estar expresamente consignado en el artículo 135, nuestro sistema no acepta la posibilidad de una reforma total de la Constitución. Esta interpretación se basa en las palabras utilizadas por el artículo 135 que, en su parte conducente manifiesta: "para que las reformas o adiciones lleguen a ser parte misma", esta redacción presupone necesariamente que con las reformas y adiciones la misma Constitución sigue existiendo.²⁵⁹

En nuestra realidad constitucional tenemos el dictamen de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, de la Cámara de Diputados; a cerca de las iniciativas presentadas con fecha 28 de octubre de 1985 por Diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos políticos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores; que proponen la reforma a los artículos 43, 44, 74 fracción

IV, 89 fracción II y XIV, 92, 104 fracción I, 108 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la presentada por los Diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista el 23 de septiembre de 1986 por la que se pretende reformar los artículos 43, 44 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la presentada el 9 de diciembre de 1980 por Diputados del propio Partido Popular Socialista, reformando los artículo 73 y 74 fracción IV, 89 fracción II y XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presentada por Diputados del Partido Socialista de los Trabajadores el 17 de noviembre de 1983, reformando los artículos 73 fracción VI, 74 fracción IV y 89 fracciones II y XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁶⁰

Las Comisiones que suscriben estiman que el poder revisor de la Constitución de que se hallan investidos el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados no les faculta para alterar decisiones políticas fundamentales, por estimar que éstas son competencia exclusiva del Poder Constituyente originario. Por lo tanto, dichas iniciativas no fueron aprobadas.²⁶¹

²⁶⁰ Memoria del primer periodo de sesiones de la ANLF - 1989, pag. 33

²⁶¹ Op. cit.- pag. 43

C O N C L U S I O N E S



El más alto valor radica en el pueblo y el sistema político dependerá del fortalecimiento que debe dar a las instituciones políticas democráticas.

Andrés Serra Rojas.

Vamos a buscar entre las asociaciones políticas la mejor de todas para los hombres que pueden vivir a la medida de su voluntad.

Aristóteles.

En esta exposición se ha visto, que uno de los conceptos claros de la reforma política del Distrito Federal, es de modificar su estructura de gobierno, la lucha por ello, con el tiempo se ha acrecentado y ni con la creación de la Asamblea de Representantes disminuyó, ya que sólo alivió las tensiones sociales y políticas del momento; pero que pasado se reinició nuevamente la lucha por el cambio. En efecto, desde que Vicente Lombardo Toledano, fundador de la CTM y del actual Partido Popular Socialista (PPS), lanzara (a mediados de 1960) la iniciativa de convertir al Distrito Federal en un Estado más de la Federación, dotándolo de las mismas atribuciones y características jurídico-políticas asignadas al resto de las entidades federativas del país; diversos sectores sociales, los máximos círculos de decisión política, los partidos, las organizaciones sociales, intelectuales, académicas, etc., han reconocido -desde sus particulares puntos de vista e intereses- la necesidad de promover y/o efectuar modificaciones al orden constitucional que sustenta la existencia del Distrito Federal, a efecto de transformar sus funciones administrativas; reestructurar sus aparatos de justicia y seguridad; modificar su estructura política, así como reformar los mecanismos de participación ciudadana en la vida de la ciudad.

La sola posibilidad de introducir una reforma política integral en el D.F., ha dividido a la sociedad civil capitalina en dos polos fundamentales: representado por el PRI, el cual generalmente hace eco de las disposiciones y directrices delineadas desde las altas esferas gubernamentales; y, el abanderado por los partidos políticos de oposición cuyos planteamientos, con leves diferencias de matiz, coinciden en la demanda de convertir al Distrito Federal en un nuevo estado rederecido lo que de suyo implicaría: la reinstauración de un régimen municipal, la democratización de las formas de gobierno de la capital y la reestructuración de los espacios de participación ciudadana hoy vigentes.

Mientras que el primer bloque manifiesta una reticencia mayúscula, arguyendo que tal medida equivaldría a generar un elemento desestabilizador y prohiar "la desintegración del Pacto Federal", en virtud de la calidad del

D.F. como sede de los poderes federales; el segundo, retomando el viejo punto programático de la "izquierda" mexicana encabezada por el Partido Comunista Mexicano (PCM) y sus herederos políticos: el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y Partido Mexicano Socialista (PMS), respectivamente, plantean la necesidad de reinstaurar en el Distrito Federal el régimen municipal suprimido en 1928 luego de una reforma al artículo 73 (fracción VI) constitucional. Ello sostiene como condición para mejorar la vida democrática en la capital del país y terminar con el estado de excepción de los ciudadanos capitalinos.

Por considerar que es inadmisibles que: más de 8 millones de habitantes no puedan elegir a sus gobernantes; una minoría (tomando como parámetro los resultados electorales obtenidos por los partidos políticos en 1988) siga decidiendo sobre la vida política y administrativa de una de las urbes más grandes del mundo; y, que sea un poder central "autoritario" quien designe a los gobernantes de la ciudad; el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), PPS, PT, las organizaciones sociales que los integran, y en menor medida el PAN, PARM y PFCRN, enarbolan el imperativo de democratizar y transformar al D.F., en dos sentidos básicos: erigirlo en Estado 32 y/o Estado de Anáhuac, convertir a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) en un Congreso Local constitucionalmente fundamentado con facultades para legislar, tal como ocurre en los 31 estados del territorio nacional.

Frente a tales reclamos, la respuesta -manifestada por el Lic. Manuel Camacho Solís, durante su comparecencia del 16 de abril de 1991 ante el Pleno de la ARDF- consiste en la disposición gubernamental de profundizar en una reforma que abarque cuatro ámbitos nodales de la vida ciudadana: La reforma política, para introducir nuevas fórmulas de representación.

La reforma política, para introducir nuevas fórmulas de representación política directa e indirecta compatibles con el gobierno de una ciudad que es asiento de los poderes federales. Se revisará -dijo- las facultades de la ARDF.

La reforma de la justicia y la seguridad pública, para establecer una nueva y mejor relación entre autoridades y la sociedad, de respeto a las garantías y derechos.

La reforma a los mecanismos de participación ciudadana, para que los vecinos participen solidariamente en la definición de las prioridades del gasto en los planes de desarrollo urbano, en el conocimiento y cumplimiento de los reglamentos, en la formación de una mayor responsabilidad de la sociedad con el interés público y en el seguimiento de la acción pública para fortalecer las tareas que desempeñan la Cámara de Diputados y la ARDF en la vigilancia de la gestión pública y la eficacia y probidad en la ejecución del gasto, así mismo la fórmula que concilie la participación directa de los ciudadanos en una elección universal, libre y secreta en la selección de sus gobernantes, y asegurar que los habitantes del Distrito Federal participen en la formación de su gobierno.

La reforma administrativa, para garantizar mayor coordinación, capacidad de respuesta y descentralizar las funciones de gobierno de la ciudad.

Sin embargo, en el mes de septiembre todos los partidos políticos y el regente aprobaron la agenda de las audiencias públicas para la reforma política en los siguientes temas:

- 1.- Forma de gobierno y derechos políticos ciudadanos.
- 2.- Hacienda Pública y aspectos financieros y económicos.
- 3.- Coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios.
- 4.- Procuración de justicia.

En el mes de octubre de 1992 dió inicio la consulta pública, sobre la reforma política del Distrito Federal y de ella, se da como resultado el presente decreto.

DECRETO por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"LA COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACION DE LAS CAMARAS DE DIPUTADOS Y SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNION, ASI COMO DE LA MAYORIA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS; DECLARA REFORMADOS LOS ARTICULOS 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, ASI COMO LA DENOMINACION DEL TITULO QUINTO, ADICION DE UNA FRACCION IX AL ARTICULO 76 Y UN PRIMER PARRAFO AL 119 Y SE DEROGA LA FRACCION XVII DEL ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTICULO UNICO.- Se reforman los artículos 31, fracción IV; 73, fracciones VI, VII y XXIX-H; 74, fracción IV, en sus párrafos primero, segundo y séptimo; 79, fracción II; 89, fracción II; 104 fracción 1-B; 105; y 107, fracción VIII, inciso a); la denominación del Título Quinto y el artículo 122. Se adicionan 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 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos.

ARTICULO 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

I.- a III.-.....

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

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 extensiones que le asigne el Congreso General.

ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:

I.- a V.-.....

VI.- 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;

VII.-.....

VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzca un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.

IX.- a XXIX-G.-.....

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de los contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; y

XXX.-.....

ARTICULO 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.- a III.-.....

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiéndolo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

.....

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficiente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

V.- a VIII.-.....

ARTICULO 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

- I.- a VIII.-.....
- IX.- Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;
- X.-.....

ARTICULO 79.- La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

- I.-.....
- II.- Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- III.- a IX.-.....

ARTICULO 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I.-.....
- II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- III.- a XVI.-.....
- XVII.- Se deroga
- XVIII.- a XX.-.....

ARTICULO 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

- I.-.....
- I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo constencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103

107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.

II.- a V.-.....

ARTICULO 105.- Corresponde no sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.

ARTICULO 107.- Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I.- a VII.-.....

VIII.- Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de distrito, procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

b).....

IX.- a XVIII.-.....

Título Quinto
De los Estados de la Federación y del
Distrito Federal

ARTICULO 119.- Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o transtorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

.....

.....

ARTICULO 122.- 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.

I.- Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en que se determinarán:

a) La distribución de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo que dispone esta Constitución;

b) Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:

- 1.- Asamblea de Representantes;
- 2.- El Jefe del Distrito Federal; y
- 3.- El Tribunal Superior de Justicia.

c) Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal;

d) Las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales; y

e) Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su interven-

ción en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La Ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos.

II.- Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

a) Nombrar al Jefe del Distrito Federal en los términos que dispone esta Constitución;

b) Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso, que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia;

c) El mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. El Ejecutivo Federal podrá delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública;

d) Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe del Distrito Federal, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley;

e) Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y

f) Las demás atribuciones que le señalen esta Constitución, el Estatuto y las leyes.

III.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se integrará por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

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

Los representantes deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 62 y 64 de esta Constitución.

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

a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal;

b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional; y

c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para su asignación. Además, al hacer ésta, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

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

a) Ningún partido político podrá contar con más del sesenta y tres por ciento del total de representantes electos mediante ambos principios; y

b) Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por

el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

En lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de esta Constitución.

La Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo periodo de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de los integrantes de su Comisión de Gobierno del Presidente de la República o del Jefe del Distrito Federal.

Los representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo. Su Presidente velará por el respeto al fuero constitucional de sus miembros, así como por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, será aplicable a los representantes de la Asamblea la ley federal que regula las responsabilidades de los servidores públicos.

IV.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

a) Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos.

La Asamblea de Representantes, formulará su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe del Distrito Federal para que éste

ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas.

Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los estados se aplicarán para el Distrito Federal.

c) Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del gobierno del Distrito Federal. En caso de que la revisión que efectúe la Asamblea de Representantes, se manifestaran desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia.

La cuenta pública del año anterior, deberá ser enviada a la Asamblea de Representantes dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como

de la cuenta pública, cuando medie solicitud del Jefe del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea de Representantes.

d) Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal.

e) Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares.

f) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor, bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notario; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3º de esta Constitución; y

h) Las demás que expresamente le otorga esta Constitución.

V.- La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponde a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal. Será facultad exclusiva del Jefe del Distrito Federal la formulación de las iniciativas de ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos la que remitirá a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre, o hasta el 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes se remitirán para su promulgación al Presidente de la República, quién podrá hacer observaciones y devolverlos en un lapso de diez días hábiles, a no ser que transcurrido dicho término, la Asamblea hubiese cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso, la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido nuevamente por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los representantes presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación.

El Jefe del Distrito Federal refrendará los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes.

VI.- El Jefe del Distrito Federal, será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables, con arreglo a las siguientes bases:

a) El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales y Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratifica-

ción de dicho Órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento fuese ratificado, el Presidente -- presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal;

b) El Jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, y hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el periodo constitucional del Presidente de la República;

c) En caso de falta temporal del Jefe del Distrito Federal o durante el periodo de ratificación del nombramiento de Jefe del Distrito Federal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, o con motivo de su remoción, el Presidente de la República procederá a nombrar, ajustándose a lo dispuesto en el inciso a) de esta fracción, un sustituto que concluirá el periodo respectivo;

d) En caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no estuviera en periodo de sesiones, el Presidente de la República presentará a ratificación el nombramiento de Jefe del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes, la que en el siguiente periodo ordinario, lo someterá al pleno de la Asamblea para su aprobación definitiva;

e) El Jefe del Distrito Federal, solicitará licencia para separarse de su encargo de representante popular previo a la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes, o en su caso, ante el Senado.

f) El ciudadano que ocupe el cargo de Jefe del Distrito Federal, con cualquier carácter, en ningún caso podrá volver a ocuparlo;

g) El Jefe del Distrito Federal ejecutará las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, expedirá los reglamentos gubernativos que corresponden al Distrito Federal. También ejecutará las leyes o decretos

que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, cuando así lo determinen éstas.

Todos los reglamentos y decretos que expida el Jefe del Distrito Federal deberán ser refrendados por el servidor público que señale el Estatuto de Gobierno; y

i) El Jefe del Distrito Federal será responsable ante el Congreso de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

VII.- La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley señale. Para ser magistrado se deberán reunir los mismos requisitos que establece el Artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados se harán por el Jefe del Distrito Federal, en los términos previstos por el Estatuto de Gobierno y la ley orgánica respectiva. Los nombramientos de los magistrados serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes. Cada magistrado del Tribunal, al entrar a ejercer su cargo, rendirá protesta de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el Pleno de la Asamblea de Representantes.

Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su cargo, podrán ser ratificados, y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Tribunal Superior de Justicia elaborará su propio presupuesto para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que el Jefe del Distrito Federal envíe a la Asamblea de Representantes;

VIII.- El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia; y

IX.- Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de ésta con la Federación y el Distrito Federal

en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbanas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

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

A través de las comisiones se establecerán:

- a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de esta fracción;
- b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y
- c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbanas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor treinta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo dispuesto en los siguientes transitorios.

SEGUNDO.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal electa para el periodo noviembre de 1991 a noviembre de 1994, continuará teniendo las

facultades establecidas en la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto.

TERCERO.- La III Asamblea de Representantes del Distrito Federal, tendrá las facultades que le otorga el presente Decreto, y será la que se integre para el periodo que comenzará el 15 de noviembre de 1994 y concluirá el 16 de septiembre de 1997.

CUARTO.- A partir del 15 de marzo de 1995, los periodos de sesiones ordinarias de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se celebrarán de acuerdo con las fechas establecidas por el presente decreto.

QUINTO.- El primer nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal, en los términos de este Decreto se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el periodo constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000. En tanto dicho Jefe asume su encargo, el gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo del Presidente de la República de acuerdo con la base 1ª de la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigente al momento de entrar en vigor el presente Decreto. El Ejecutivo Federal mantendrá la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal y continuará ejerciendo para el Distrito Federal, en lo conducente, las facultades establecidas en la fracción I del artículo 89 de esta Constitución.

SEXTO.- Los consejos de ciudadanos por demarcación territorial se elegirán e instalarán en 1995, conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno y las leyes respectivas.

SEPTIMO.- Los servidores públicos que se readscriban a la administración pública del Distrito Federal y sus dependencias conservarán todos sus derechos laborales.

OCTAVO.- Las iniciativas de leyes de ingresos, y de decretos de presupuesto de egresos del Distrito Federal para los ejercicios 1995, 1996 y 1997,

así como las cuentas públicas de 1995 y 1996 serán enviados a la Asamblea de Representantes por el Presidente de la República. La cuenta pública correspondiente a 1994 será revisada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

NOVENO.- En tanto se reforman y expidan las disposiciones que coordinen el sistema fiscal entre la Federación y el Distrito Federal, continuarán aplicándose las normas que sobre la materia rijan al entrar en vigor el presente Decreto.

DECIMO.- En tanto se expidan las nuevas normas aplicables al Distrito Federal continuarán rigiendo las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

DECIMO PRIMERO.- El Congreso de la Unión conservará la facultad de legislar, en el ámbito local, en las materias de orden común, civil y penal para el Distrito Federal, en tanto se expidan los ordenamientos de carácter federal correspondientes, a cuya entrada en vigor, corresponderá a la Asamblea de Representantes legislar en lo particular, en los términos del presente Decreto.

SALON DE SESIONES DE LA COMISION PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNION.- México, D.F., a 20 de octubre de 1993.- Sen. Emilio M. González, Presidente.- Sen. Antonio Melgar Aranda, Secretario.- Dip. Ma. Luisa Urrecha Beltrán, Secretaria.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintidós días del mes de octubre de mil novecientos noventa y tres.- Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, José Patrocinio González Blanco Garrido.- Rúbrica.²⁶²

Por este Decreto se subsana algunos errores del pasado, al especificar en su artículo 44 las diversas facetas del Distrito Federal. Así como establecer un sólo artículo -122- las bases para la estructura del gobierno del Distrito Federal.

Consideramos que con este Decreto, no se acallaran las voces que demandan una democracia integral del Distrito; sino que, será el punto de partida para volver a iniciarla.

Con el sólo Decreto, creemos que no se resuelve integralmente la problemática de los habitantes de esta metropoli, ya que sus problemas no solamente son de índole político, sino que van más allá e involucran a todos los órganos e instancias del gobierno.

Desde nuestro punto de vista, no es necesario la creación del Estado 32 para que con ello se confirmen los derechos políticos de los ciudadanos.

Sea cual fuere la organización política en que vivan los ciudadanos de este Distrito y mientras residan en él los poderes de la Federación, es necesario que tengan un Congreso Local y la elección directa de su gobierno; es decir, gozar de un gobierno propio.

"Más administración, igual, a más representación política"

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

- Acosta Pomeroy Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa 4ª edición 1981
- Aguirre Vizuetz Javier.- Distrito Federal Mexicano, organización jurídica y política, Editorial - - Miguel Angel Porrúa 1ª edición 1989
- Arraiz Arigo Aurora.- Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Trillas 2ª edición 1990
- Atlas de la Ciudad de México, Editada por el Departamento del Distrito Federal y Colegio de México - 1ª edición 1987
- Berlin Valenzuela Francisco.- Teoría y Praxis Política Electoral, Editorial Porrúa 1ª edición 1983
- Bernal del Castillo.- Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España, Editorial Mexicanos - - Unidos 1ª edición 1990
- Bowman Margaret y William Hampton (Copiladores).- Democracias Locales, Editorial Fondo de Cultura Eco - - nómica 1ª edición 1989
- Burgoa Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa 8ª edición 1990
- Caballero Gloria y Rabasa O. Emilio.- México esta es tu Constitución, Editada por la LIII Legislatura de la Cámara de Diputados 5ª edición 1984
- Carpizo Jorge.- Estudios Constitucionales, Editorial Porrúa 3ª edición 1991
- - - - - La Constitución Mexicana de 1917, Editorial Porrúa 8ª edición 1990
- - - - - y Madrazo Jorge.- Derecho Constitucional, Editorial UNAM 1ª edición 1991
- Castelazo R. José.- Ciudad de México, reforma posible, Editada por el Instituto Nacional de Admi - - nistración Pública 1ª edición 1992
- Castillo Velasco Del José María.- Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano, Editado por el P.R.I. facsímil de la edición Príncipe de 1870 - - edición 1976

- Díaz Alfaro Salomón.- Estudios Jurídicos en torno a la Constitución de 1917-Distrito Federal Mexicano Editorial UNAM 1ª edición 1992
- Faya Viesca Francisco.- Administración Pública Federal, Editorial Porrúa 1ª edición 1979
- Fraga Gabino.- Derecho Administrativo, Editorial Porrúa 21ª edición 1981
- Garibay Angel María.- Teogonía e historia de los mexicanos, Editorial Porrúa 3ª edición 1979
- Gibson Charles.- Los Aztecas bajo el dominio de los españoles 1559-1610, Editorial Siglo XX 5ª edición 1980
- Gómez Vázquez Jesus Francisco.- La forma de gobierno como decisión soberana del pueblo, Tesis Profesional 1980
- González Obregón Luis.- México Viejo, Editorial Promexa editores 1ª edición 1979
- Herrera y Lasso Manuel.- Estudios de Derecho Constitucional, Editorial Polis publicaciones de la Escuela Libre de Derecho, vol. II, edición 1940
- Jiménez Muñoz Jorge.- La traza del poder, Editorial Codex editores, 1ª edición 1993
- Kendall Jonathan.- La capital-historia de la Ciudad de México, Editorial Javier Vergara edición 1990, Buenos Aires, Argentina
- Lafragua José María y Orozco y Berra Manuel.- La Ciudad de México, Editorial Porrúa 1ª edición, Colección Sepan Cuantos... 1987
- Lanz Duret Miguel.- Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Norgis editores 5ª edición 1959
- Lemus García Raúl.- Derecho Agrario Mexicano, Editorial LEMSA 3ª edición 1978
- León Portilla Miguel.- De Tenochtitlán a los Aztecas, antología; (lecturas universitarias), Editorial UNAM 2ª edición
- López Moreno Javier.- Elecciones de ayer y de mañana, Editorial CA 1ª edición
- Luna Alviso Rafael.- Origen evolución y perspectiva de la democracia en el Distrito Federal, Tesis Profesional

- Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 17 de noviembre de 1980
- - - - - . 4 de diciembre de 1980
- - - - - . 23 de septiembre de 1986
- - - - - . 21 de octubre de 1986
- Diario Oficial de la Federación. 29 de diciembre de 1970
- - - - - . 29 de diciembre de 1978
- - - - - . 16 de diciembre de 1983
- - - - - . 25 de octubre de 1993

LEGISLACION

- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
- Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal

PUBLICACIONES

- Anzuela Antonio.- Gobierno del Distrito Federal, Revista El Cotidiano mayo-junio 1986, UAM
- Burgoa Orichuela Igracio.- La Reestructuración Constitucional del Distrito Federal, Revista de la --
Escuela de Derecho, Universidad Anáhuac núm. 4 1986
- Canacho Solís Manuel.- Reforma Política, Revista El Ciudadano, mayo 1992
- Carreño Carlon José y otros.- Revista Nexos núm 99 marzo 1986
- Consulta Política sobre reformas electorales, memoria 1989 tomo I y II, Secretaría de Gobernación
- Convención de Anáhuac, Revista Casa y Ciudad núm. 10, 1989

- Cordova Arnaldo.- Democratización del Distrito Federal, Revista Nexos núm. 35 mayo 1991
- Crónica y memoria, primer periodo ordinario de sesiones de la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal
- Gálvez Joaquín.- Bases para una reforma electoral democrática, Revista el Cotidiano núm. 30 julio-agosto 1989, UAM
- Loesa Reyes Laura.- Participación ciudadana y Gobierno del Distrito Federal, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales núm 136 y 137, abril - septiembre 1989
- Mongue Raúl.- Nuevo intento de reforma política en la Capital, desacuerdo desde antes del Debate, Revista Proceso núm. 826, 31 de agosto de 1992
- Participación Ciudadana del Distrito Federal. Secretaría de Gobernación 1989
- Ruiz Sánchez Ricardo.- El difícil camino de la reforma electoral, Revista el Cotidiano núm. 30, julio - agosto 1989, UAM