

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

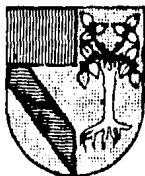
308909

4
2ej.

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



EL DISTRITO FEDERAL
Y LOS DERECHOS POLITICOS DE SUS CIUDADANOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

JUSTO FERNANDEZ DEL VALLE Y CERVANTES

MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALSA FE ORGEN

1986



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

INDICE

| | Página |
|---|--------|
| CAPITULO I. INTRODUCCION. | 1 |
| CAPITULO II. ANTECEDENTES E HISTORIA DEL DISTRITO FEDERAL. | 5 |
| 2.1. Organización jurídico-política de la Ciudad de México en la época vi rreinal. | 5 |
| 2.1.1. La ciudad de México, capital de la Nueva España. | 5 |
| 2.1.2. Débil nacimiento del municipio en la Nueva España. | 6 |
| 2.1.3. Injerencia de las autoridades centrales en el ayuntamiento de México. | 8 |
| 2.1.4. Carácter poco democrático del ayuntamiento de México. | 9 |
| 2.1.5. Mayor centralismo borbónico. | 11 |
| 2.1.6. Las intendencias. | 12 |
| 2.1.7. El ayuntamiento como tribuna criolla. | 12 |
| 2.1.8. Constitución de Cádiz | 14 |
| 2.1.9. Hacia la independencia. | 14 |
| 2.1.10. Comentarios sobre los capítulos anteriores. | 16 |
| 2.1. La residencia de los supremos poderes de gobierno en el régimen fede- ral. (1821-1824) | 17 |
| 2.2.1. El ayuntamiento en los primeros años de vida independiente. | 17 |
| 2.2.2. Surgimiento del tema de la residencia de los supremos poderes federales. | 18 |
| 2.2.3. Breve discusión en el 1er. Congreso Constituyente. | 20 |
| 2.2.4. El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. | 21 |
| 2.2.5. Ataques y defensas de la ciudad y Estado de México. | 22 |
| 2.2.6. Aumenta el poder del ayuntamiento de México. | 23 |
| 2.2.7. La residencia de los supremos poderes federales en el seno - del 2º Congreso Constituyente. | 24 |
| 2.2.7.1. Discusión en el congreso. | 24 |
| 2.2.7.1.1. Creación de la Comisión Especial. | 25 |
| 2.2.7.1.2. Proyecto de la Comisión de Constitución. | 25 |
| 2.2.7.1.3. Discusión del proyecto de la Comisión de Constitu- ción. | 26 |
| 2.2.7.1.4. Dictamen de la Comisión Especial. | 27 |
| 2.2.7.1.5. Irregularidades del dictamen de la Comisión Especial. | 28 |
| 2.2.7.1.6. Debate sobre el dictamen de la Comisión Especial. | 29 |
| 2.2.7.2. Reacciones del ayuntamiento de México y del Congreso del- Estado de México. | 33 |
| 2.2.8. Constitución Federal de 1824. | 34 |
| 2.2.9. El lugar de residencia de los supremos poderes federales. | 34 |

| | Página |
|--|--------|
| 2.2.9.1. Elección de la Ciudad de México. | 35 |
| 2.2.9.1.1. Reacción del Congreso del Estado de México. | 35 |
| 2.2.9.1.2. Otras reacciones. | 37 |
| 2.2.9.2. Debate en el congreso constituyente. | 38 |
| 2.2.10. Creación del Distrito Federal | 44 |
| 2.2.11. Conclusiones y consideraciones jurídicas. | 47 |
| 2.3. Los primeros años bajo el nuevo orden y la suerte del Estado de México. | 52 |
| 2.4. Regímenes centralistas. | 54 |
| 2.4.1. Las Siete Leyes de 1836. | 54 |
| 2.4.2. Bases Orgánicas de 1843. | 56 |
| 2.5. Regreso al federalismo. | 57 |
| 2.5.1. El Acta Constitutiva de 1847. | 57 |
| 2.6. La dictadura de Santa Anna. | 59 |
| 2.6.1. El máximo centralismo. | 60 |
| 2.6.2. Fin de la dictadura. | 61 |
| 2.7. El congreso constituyente de 1856-1857. | 62 |
| 2.7.1. Presentación del proyecto de Constitución. | 62 |
| 2.7.2. Debate en general. | 62 |
| 2.7.3. La comisión de división territorial y sus miembros. | 65 |
| 2.7.4. Debate en particular. | 65 |
| 2.7.5. Dictamen de la comisión de división territorial. | 65 |
| 2.7.6. Discusión del dictamen de la comisión de división territorial. | 66 |
| 2.7.6.1. Comentarios. | 69 |
| 2.7.7. Adonde y cómo se trasladarían los supremos poderes. | 71 |
| 2.7.7.1. Un nuevo dictamen proponiendo a Aguascalientes. | 73 |
| 2.7.7.2. Comentario. | 74 |
| 2.7.8. Los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal. | 75 |
| 2.7.8.1. Un último esfuerzo: traslado a Tlalpan. | 78 |
| 2.7.9. Exposición del ayuntamiento de México. | 78 |
| 2.7.10. Conclusión de Zarco. | 79 |

| | Página |
|--|--------|
| 2.7.11. Texto final de la Constitución de 1857. | 81 |
| 2.7.12. Resumen. | 82 |
| 2.8. La Guerra de los Tres Años. | 83 |
| 2.9. Reestablecimiento de la Constitución de 1857. | 83 |
| 2.9.1. Disposiciones reglamentarias del Distrito Federal. | 83 |
| 2.10. El Imperio. | 85 |
| 2.11. La república restaurada. | 86 |
| 2.12. El Porfirismo. | 86 |
| 2.12.1. Reforma constitucional. | 88 |
| 2.12.2. Ley de Organización Política y Municipal del D.F., de 1903. | 89 |
| 2.12.3. Centralismo y mucha administración, poca política. | 91 |
| 2.13. La Revolución. | 94 |
| 2.14. El congreso constituyente de 1916-1917. | 94 |
| 2.14.1. Proyecto de Venustiano Carranza. | 94 |
| 2.14.2. Fundamento y fines del proyecto de Carranza. | 96 |
| 2.14.3. Dictamen de la Comisión sobre División Territorial. | 98 |
| 2.14.4. Discusión en el Congreso. | 99 |
| 2.14.5. Texto definitivo. | 105 |
| 2.15. Primeros años de vida constitucional. | 107 |
| 2.15.1. Ley de Organización del Distrito y Territorios (1917). | 107 |
| 2.15.2. Nueva iniciativa de reformas de Carranza. | 109 |
| 2.15.3. Varias iniciativas de reformas constitucionales. | 110 |
| 2.15.4. Desconcierto en el gobierno de la Ciudad de México. | 112 |
| 2.16. Supresión de los municipios en el Distrito Federal. | 114 |
| 2.16.1. Iniciativa de reformas de Obregón. | 114 |
| 2.16.2. Oposición a la reforma. | 118 |
| 2.16.3. Disolución del ayuntamiento de México. | 118 |
| 2.16.4. Texto final de la reforma aprobada. | 119 |
| 2.16.5. Comentarios sobre la reforma de 1928. | 120 |
| 2.17. Legislación del Distrito Federal de 1928 a la fecha. | 121 |
| 2.17.1. Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales (1928). | 121 |
| 2.17.2. Ley de Secretarías de Estado (1934). | 122 |
| 2.17.3. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (1941). | 122 |
| 2.17.4. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (1970). | 123 |

| | Página |
|--|--------|
| 2.17.5. Reforma Constitucional de 1977. | 123 |
| 2.17.6. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (1978). | 124 |
| 2.17.7. Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. | 124 |
| | |
| CAPITULO III. DERECHO COMPARADO. | 125 |
| 3.1. Estados Unidos de América. | 125 |
| 3.1.1. El Distrito Federal en la Constitución de 1787. | 125 |
| 3.1.1.1. Significado del texto constitucional. | 126 |
| 3.1.1.2. Comentarios. | 127 |
| 3.1.2. Peregrinaje de los supremos poderes. | 129 |
| 3.1.3. Creación del Distrito de Columbia. | 130 |
| 3.1.4. El Distrito de Columbia en la actualidad. | 131 |
| 3.1.5. Influencia y diferencias con el D.F. Mexicano. | 131 |
| 3.2. Argentina. | 132 |
| 3.3. Brasil. | 135 |
| 3.4. Venezuela. | 137 |
| 3.5. Francia. | 138 |
| 3.6. Japón. | 140 |
| | |
| CAPITULO IV. ASPECTOS CONSTITUCIONALES DEL DISTRITO FEDERAL | 147 |
| 4.1. El Distrito Federal es una entidad. | 147 |
| 4.2. Diferencias entre el Distrito Federal y los Estados. | 149 |
| 4.3. El Distrito Federal carece de autonomía. | 150 |
| 4.4. Poderes de gobierno del Distrito Federal. | 155 |
| 4.4.1. Poder Legislativo. | 155 |
| 4.4.1.1. Alcance de las facultades del Congreso. | 157 |
| 4.4.2. Poder Ejecutivo. | 160 |
| 4.4.2.1. El jefe del Departamento del Distrito Federal. | 160 |
| 4.4.2.2. El Distrito Federal como Departamento Administrativo. | 161 |
| 4.4.2.3. Promulgación y ejecución de leyes y facultad reglamentaria. | 163 |
| 4.4.3. Poder Judicial. | 164 |

| | Página |
|--|--------|
| 4.4.4. Naturaleza de los Poderes de gobierno. | 166 |
| 4.4.4.1. Naturaleza de los órganos. | 166 |
| 4.4.4.2. Naturaleza de las funciones de los órganos. | 168 |
| 4.5. Jerarquía de las leyes. | 170 |
| 4.6. Personalidad jurídica del Distrito Federal. | 171 |
| 4.7. Traslación de los Poderes federales de gobierno. | 173 |
| 4.7.1. Traslación provisional y permanente. | 173 |
| 4.7.2. Consecuencias jurídicas del traslado. | 174 |
| 4.7.2.1. Consecuencias en el territorio que se desocupa. | 174 |
| 4.7.2.2. Consecuencias en el territorio que se ocupa. | 176 |
| 4.7.3. Contradicciones en la Constitución. | 177 |
| 4.7.4. Traslación de Poderes en otros países. | 179 |
| | |
| CAPITULO V. EL DISTRITO FEDERAL EN LA ACTUALIDAD SEGUN SU LEY ORGANICA. | 180 |
| 5.1. Gobierno. | 180 |
| 5.2. Territorio. | 180 |
| 5.3. Delegaciones. | 181 |
| 5.3.1. Comentarios. | 181 |
| 5.4. Personalidad jurídica y patrimonio. | 182 |
| 5.5. Organos de colaboración vecinal y ciudadana. | 183 |
| 5.5.1. Comités de Manzana. | 183 |
| 5.5.2. Asociaciones de Residentes. | 183 |
| 5.5.3. Juntas de Vecinos. | 184 |
| 5.5.4. Consejo Consultivo. | 184 |
| 5.5.5. Resumen | 185 |
| 5.6. Participación política de los ciudadanos. | 187 |
| 5.6.1. Antecedentes. | 187 |
| 5.6.2. Consideraciones doctrinales sobre los procedimientos de gobierno semidirecto. | 189 |
| 5.6.2.1. Veto popular. | 190 |
| 5.6.2.2. Referéndum. | 190 |
| 5.6.2.3. Iniciativa Popular. | 191 |
| 5.6.2.4. Ventajas generales de los procedimientos. | 192 |

| | Página |
|---|------------|
| 5.6.3. Reglamentación en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. | 192 |
| 5.6.3.1. Referéndum. | 193 |
| 5.6.3.2. Iniciativa popular. | 194 |
| 5.6.4. Iniciativa de ley reglamentaria. | 195 |
| 5.6.5. Comentarios. | 196 |
| CAPITULO VI. LOS DERECHOS POLITICOS DE LOS CIUDADANOS DEL DISTRITO FEDERAL | 199 |
| 6.1. Planteamiento del problema. | 199 |
| 6.2. Breves antecedentes históricos. | 200 |
| 6.3. En defensa de los ciudadanos del Distrito Federal. | 202 |
| 6.3.1. Los derechos políticos como derechos naturales. | 203 |
| 6.3.2. Derechos políticos y democracia. | 204 |
| 6.4. Algunas posibles soluciones. | 210 |
| 6.4.1. Ampliación de las facultades de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana. | 211 |
| 6.4.2. Reestablecimiento de los municipios. | 212 |
| 6.4.3. Reducción del territorio del Distrito Federal. | 214 |
| 6.4.4. Otorgamiento de autonomía al Distrito Federal. | 216 |
| 6.4.4.1. Autonomía total. | 216 |
| 6.4.4.2. Autonomía parcial. | 223 |
| 6.4.5. Traslación de los supremos poderes federales. | 225 |
| CAPITULO VII. CONCLUSIONES. | 227 |
| BIBLIOGRAFIA. | 232 |

CAPITULO I

I N T R O D U C C I O N

Es frecuente escuchar decir cuando se compara a los ciudadanos del Distrito Federal con los de los demás Estados de la República, que los primeros somos ciudadanos de segunda porque no tenemos la totalidad de derechos políticos que tienen los segundos, pues mientras que los habitantes de todas las entidades federativas del país tiene la posibilidad de elegir a sus autoridades municipales y a los miembros de sus Poderes de gobierno locales, a la vez que eligen a senadores y diputados federales y al Presidente de la República, los ciudadanos que residimos en la capital del país tan sólo podemos elegir a las autoridades federales y no así a las particulares del Distrito Federal.

Dicha desigualdad jurídica es consecuencia del carácter excepcional que se ha dado al Distrito Federal por considerarse que al ser sede de los supremos poderes federales no puede tener al mismo tiempo autoridades locales propias. Se ha dicho en efecto que la coexistencia de poderes locales y federales en un mismo territorio ocasionaría múltiples conflictos entre ellos que es necesario evitar a fin de que ambos puedan funcionar correctamente.

Tales consideraciones son las que, en términos generales, motivaron la creación del Distrito federal norteamericano y, posteriormente, su copia desafortunada en México, y son esas mismas consideraciones las que se expresan hasta la fecha, de una manera tan natural, que pareciera justificarse plenamente el carácter especial del Distrito Federal.

Sin embargo, cuando de dicho carácter especial se deriva una violación a los derechos naturales de millones de ciudadanos que no pueden participar en los asun

tos públicos particulares de su localidad y cuando ello implica un debilitamiento de la democracia de un país, como es el caso de México, se hace apremiante estudiar las causas de dicha injusticia, evaluarlas desde distintos puntos de vista a la luz de las condiciones actuales y promover algún cambio que tienda a corregir los errores cometidos y a evitar mayores males.

El presente trabajo tiene por objeto el análisis de dichas causas en una --- perspectiva histórica, y el estudio del régimen legal del Distrito Federal, para llegar a determinar en qué consiste la injusticia prevaleciente y a proponer algunas sugerencias o posibles soluciones al problema.

Comienzo haciendo una breve exposición acerca del sistema de gobierno de la Ciudad de México en la época virreinal analizando las relaciones entre las distintas autoridades que ahí residían, y la continua intervención de las centrales en los asuntos de las locales. Asimismo, hago un repaso de la historia jurídico-política del Distrito Federal desde el año de su creación hasta nuestros días, poniendo especial énfasis en los argumentos expresados por los diputados de nuestros -- congresos constituyentes y señalando las diversas reformas que ha sufrido a lo -- largo de su existencia a fin de advertir las ventajas y desventajas que ha tenido su organización en cada momento.

Analizo también por separado los sistemas de gobierno de algunas ciudades capitales de otros países, tanto federales como de régimen de gobierno centralizado, destacando en los primeros las similitudes con el sistema mexicano y en los segundos la posibilidad real de que varias autoridades de distinto nivel coexistan ordenadamente en un mismo espacio territorial.

En otro capítulo estudio las bases constitucionales actuales del Distrito Federal abordando diversos aspectos jurídicos que le atañen. Especial importancia -

le doy al subcapítulo relativo a la carencia de autonomía del Distrito Federal -- pues me sirve de apoyo para proponer la sugerencia final de conferir autonomía al mismo.

El capítulo siguiente está dedicado al estudio del contenido de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en el cual expongo los intentos fallidos que se han hecho para ampliar los cauces de participación política de los ciudadanos.

Teniendo presente todos los argumentos históricos y jurídicos expuestos a lo largo del trabajo en torno a los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, en el capítulo VI los resumo y formulo un alegato a favor de los mismos, destacando la violación a los derechos naturales de la persona humana y el peligro de un mayor debilitamiento de la democracia en nuestro país como consecuencia de lo mismo. Finalmente propongo algunas posibles soluciones al problema.

En definitiva trataré de demostrar con argumentos jurídicos e históricos --- que no existen bases sólidas para justificar la existencia del Distrito Federal --- con las características que actualmente tiene y que si bien pudo haberse justificado en un principio como parte del sistema federal que se dió a nuestro país, -- las circunstancias presentes hacen impostergable una reforma constitucional por la que se le confiera autonomía, a efecto de que deje de estar sujeto a la nefasta tutela de los poderes federales, sus ciudadanos puedan autogobernarse, se promueva la descentralización y se fortalezca la vida democrática en nuestro país.

Por otra parte, deseo aprovechar la oportunidad para manifestar mi agradecimiento a todas aquellas personas que de una u otra manera hicieron posible la realización de este trabajo, en particular al Ministro de la Suprema Corte de Justicia Mariano Azuela por sus amables y útiles comentarios; al señor José Ignacio Conde por sus atinados consejos y enriquecedora plática; al doctor Alfonso Oñate

y su esposa Guadalupe por la información proporcionada y su interés demostrado; - al Agregado Cultural de la Embajada de Argentina señor Nicolás García Pinto y al consejero de la Embajada del Japón señor Sugiyama Takeru por su ayuda prestada; - al Consúl de España en México, señor Pablo de Zaldívar por su solícita colaboración e interés; a mi maestro José Luis Soberanes por el apoyo brindado; a mi maestro Jaime del Arrenal por el material proporcionado; a mi maestro y amigo Luis Miguel Díaz por sus interesantes sugerencias; a la doctora Monique Lions por sus finas atenciones; así como al personal de la Hemeroteca Nacional, Biblioteca Nacional, Biblioteca del Congreso de la Unión, Biblioteca del Museo Nacional de Antropología, Instituto Francés para América Latina y Biblioteca del Instituto José María Luis Mora, que me facilitaron la investigación, en particular a la señorita - Margarita Peña de este último Instituto.

De manera especial quiero expresar mi gratitud al licenciado Manuel González Oropeza quien amablemente aceptó dirigir el presente trabajo, así como al doctor Héctor Fix Zamudio quien tuvo la paciencia y dedicación para revisarlo.

No puedo dejar de manifestar mi agradecimiento a todos los maestros que tuve durante la carrera en la Universidad, a quienes debo una buena parte de mi formación profesional y humana.

CAPITULO II

II. ANTECEDENTES E HISTORIA DEL DISTRITO FEDERAL

2.1. Organización jurídica-política de la Ciudad de México en la época virreinal.

A efecto de poder entender las razones que dieron origen a la creación del -- Distrito Federal en 1824 así como las que motivaron su naturaleza 'sui-generis' de órgano de gobierno, a continuación describiré brevemente cuál fué la organización jurídica-política de la Ciudad de México durante la época virreinal, fijando mi -- atención sobretodo en el ayuntamiento de la misma.

2.1.1. La Ciudad de México, capital de la Nueva España.

Terminadas las luchas de conquista en Tenochtitlan hubo que decidir en que lugar se erigiría la capital de la Nueva España. Algunos conquistadores se inclinaron por Coyoacán, otros por Tacuba o Texcoco pero prevaleció la opinión de Cortés, quien dijo:

"Que pues esta cibdad en tiempo de los indios avfa sido señora de las otras - provincias a ella comarcanas que también hera razón que lo fuese en tiempo de los críptianos e que ansí mismo decfa que pues Dios Nuestro Señor en esta -- cibdad avfa sido ofendido con sacrificios e otras ydolatrías que aquí fuese - servido con que su santo nombre fuese onrado e ensalzado más que en otra parte de la tierra". (1)

(1) González Obregón, Luis; "México Viejo", Edit. Patria, México, 1945, p. 23.

2.1.2. Débil nacimiento del municipio en la Nueva España.

El primer Ayuntamiento metropolitano fue instalado por Cortés en Coyoacán y ahí sesionó de agosto de 1521 a marzo de 1524 en que se trasladó a México.

No era, sin embargo, el primero en ser fundado en territorio americano pues le había precedido el de la Villa Rica de la Veracruz y el de Segura de la Frontera (Tepeaca). Eran los conocimientos jurídicos de Cortés obtenidos por sus estudios en Salamanca y por su empleo de alcalde en Cuba los que le hacían buscar formas jurídicas de organización política. Además, "los primeros conquistadores trajeron al Nuevo Mundo un tradicional amor de libertad y un espíritu de vigorosa autonomía local que daba hermosas esperanzas de robustecerse en el territorio conquistado y colonizado". (2)

Pero junto a este sentido de autonomía de algunos conquistadores, derivado -- del espíritu de reconquista, existía también una tendencia al absolutismo proveniente de España.

En efecto, Carlos V había vencido a los comuneros en la Batalla de Villalar -- en el año de 1521, significando esta derrota el "golpe de gracia" del municipio de la península. "El cambio operado tras el triunfo de Carlos V, significa en España el paso definitivo al poder absoluto de la Corona, en un régimen centralizado".(3)

Lo anterior ha llevado a Carrillo Flores a afirmar que "el viejo municipio -- llegó a nosotros moribundo". (4)

(2) Priestley, Herbert I., "Municipalidades Coloniales Españolas", citado por -- Ochoa Campos, Moisés, "La Reforma Municipal", 4a. edición, Edit. Porrúa, México, 1985, p. 97.

(3) Ochoa Campos, Moisés; op. cit., p. 136.

(4) Citado por Ochoa Campos, Moisés; op. cit., p. 134.

Naturalmente que el absolutismo tendría que manifestarse en las nacientes -- instituciones de la Nueva España, y no tardó en ser así: en 1524 ya existía Alcalde Mayor (5) entrometiéndose en el municipio metropolitano, en 1530 Carlos V limitó definitivamente, a la voluntad real, los derechos de reunión en las ciudades de Nueva España. Las ordenanzas de Cabildo quedaron sujetas a revisión y se facultó a los poderes centrales a nombrar regidores. (6)

Con las Instrucciones que se dieron a Cortés en 1523, dice Ochoa, "penetró en la Colonia una corriente centralizadora, ya no contenida por la vigorosa resistencia de las comunidades". (7)

Comentando el absolutismo peninsular, Porras Muñoz señala que "no es extraño que hubiera intromisiones a nivel municipal de parte del gobierno superior; lo extraño es que la libertad subsistiera". (8)

(5) Comenta Miguel Macedo que "por circunstancias de difícil explicación hubo en México, al principio, alcalde mayor, contra el uso establecido de erigir en corregimiento las ciudades principales y no dejar como alcaldías sino los lugares de escasa importancia y pocos recursos. Seguramente por anómalo desapareció bien pronto el alcalde mayor y fué substituído por el corregidor, que entró a formar parte del ayuntamiento..."; en "México. Su evolución social", Tomo I, Vol. 2, México, 1901, p. 668.

(6) Ochoa Campos, Moisés; op. cit., p. 135.

(7) Ibidem, p. 137.

(8) Véase la extraordinaria obra Porras Muñoz, Guillermo; "El Gobierno de la Ciudad de México en el Siglo XVI", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982, p. 65 y siguientes.

2.1.3. Injerencia de las autoridades centrales en el ayuntamiento de México.

Aunque en principio las atribuciones del Ayuntamiento de la Ciudad de México eran amplias y similares a las de cualquier otro ayuntamiento (apertura y conservación de calles, plazas y paseos públicos, abastecimiento de agua potable, inspección de mataderos y mercados, policía urbana, pósitos, reglamentación de industrias y oficios, etc.) (9), en la práctica les fueron restringidas y asumidas por los poderes centrales. Continuamente se vieron afectados por la injerencia de autoridades de distinto tipo (virrey, audiencia, corregidor, etc.) en sus asuntos internos.

Miguel Macedo comenta que:

"cuando se comenzó a dispensar al ayuntamiento de México mayores atenciones y á tratársele con más miramiento, quedaron sin embargo á los virreyes y -- audiencias facultades, plenamente legítimas ya, de revisión é inspección en los asuntos municipales, exigiéndose la previa aprobación de ciertas decisiones, tales como los gastos que no fueran de insignificante cuantía, y -- las ordenanzas y reglamentos de carácter general y permanente; casos hubo -- en que la aprobación emanó directamente del rey, y en esto, como en todo lo demás, imperaban la vaguedad y la incertidumbre, abriendo mucho campo á la arbitrariedad". (10)

Ochoa Campos habla de una "dependencia manifiesta del municipio de la capital para con la autoridad central" y añade:

(9) Macedo, Miguel; op. cit., p. 669.

(10) Ibidem, p. 669.

"Sin precisarlo jurídicamente, el virreinato estimó lícita la intervención de los virreyes en ciertas funciones municipales y por ello, la capital les debió la ejecución de las obras más importantes, como el desagüe de la ciudad, la introducción del agua potable, el alumbrado y el pavimento". (11)

Moreno Toscano explica que esta dependencia se debió en buena medida al control que las autoridades centrales tenían sobre las comunidades indígenas debido a que:

"el ayuntamiento no fue autoridad única en su espacio territorial, pues no podía intervenir en el gobierno de los barrios indígenas aunque pertenecieran a su jurisdicción. El virrey mantuvo, por encima del cabildo, el control de los barrios indígenas y, con ello, el control de la mano de obra". (12)

También se vieron restringidas las atribuciones del Ayuntamiento de la Ciudad de México por la intervención de la Iglesia en algunas materias como hospitales y cementerios.

2.1.4. Carácter poco democrático del ayuntamiento de México

Si a lo anterior se le añade que los regidores eran nombrados en la península (salvo los suplentes) (13) y sus cargos tenían el carácter de vendibles y renunciab^les (14), se concluye que el Ayuntamiento de la Ciudad de México gozaba de carác-

(11) Ochoa Campos, Moisés; op. cit., p. 145.

(12) Moreno Toscano, Alejandra; "La Razf Colonial", en revista "Nexos", Núm. 99, - marzo de 1986, p. 20,21.

(13) Lira, Andrés; "La Creación del Distrito Federal", en "La República Federal Mexicana, Gestación y Nacimiento", Vol. VII, México, 1974, p. XII.

(14) Ochoa Campos, Moisés; op. cit., p. 152.

terfísticas poco democráticas, pues por un lado sus miembros no eran electos popularmente y, por el otro, estaban sujetos a las decisiones de las autoridades centrales.

"Las autoridades de la Península tuvieron especial empeño en evitar toda manifestación democrática independiente en los nuevos dominios". (15)

En el siglo XVII, el Ayuntamiento de México se componía de quince personas designadas a perpetuidad que habían comprado sus puestos, las cuales elegían dos alcaldes, cinco ediles y un síndico. (16)

En cuanto a la participación criolla o mestiza en el gobierno de la Nueva España, sólo fue posible en los Ayuntamientos pues los altos cargos, el de virrey y oidores, fueron reservados a peninsulares.

Rolland, citado por Ochoa, comenta que "fue el ayuntamiento en donde por primera vez comenzaron a tomar parte en la vida pública los criollos y fue precisamente en estos centros en donde se comenzó a hacer política". (17)

En palabras de Macedo, "los ayuntamientos fueron la única entrada de los hijos de la tierra a la cosa pública, pues lo mismo que en la capital se observaba en las otras ciudades". (18)

Más tarde sería el Ayuntamiento de la Ciudad de México el que haría levantar la voz de la soberanía del pueblo mexicano, en los albores de la independencia.

(15) Lira, Andrés; op. cit., p. XII.

(16) Ochoa Campos, Moisés; op. cit., p. 189.

(17) Rolland, Modesto C., "El Desastre Municipal en la República Mexicana", citado por Ochoa Campos, Moisés; op. cit., p. 189.

(18) Macedo, Miguel; op. cit., p. 669.

2.1.5. Mayor centralismo borbónico

Con el advenimiento de la dinastía de los Borbón al trono de España, se racionaliza el poder y se centraliza aún más.

En 1771, el virrey promulgó unas Ordenanzas que aumentaban la responsabilidad impuesta a los funcionarios municipales, en tanto que se les disminuían sus sueldos y gratificaciones. Se les obligaba a una serie de funciones pero sin la retribución extraordinaria que antes disfrutaban. Priestley comenta que "las minuciosas disposiciones de la Ordenanza redujeron al último punto la independencia de la corporación". (19)

Asimismo nombró el virrey seis regidores honorarios para intervenir en el gobierno de la municipalidad y "facilitarle más el oponerse al radical elemento criollo, sacando sus designados del grupo español más conservador". (20) El cabildo -- protestó y años después (1794) obtuvo la facultad de nombrar los regidores honorarios.

"En Nueva España tal medida fue dirigida contra los criollos que ya dominaban en la mayoría de los ayuntamientos. Se trató de colocar como regidores honorarios y en calidad de verdaderos policías de sus colegas, a españoles de caracterizada convicción conservadora anunciándose ya en el terreno político el -- conflicto que desde el escenario municipal afloraría a principios del siglo -- XIX entre peninsulares y criollos". (21)

(19) Priestley, Herbert I., op. cit., citado por Ochoa Campos, op. cit., p. 197.

(20) Ochoa Campos, op. cit., p. 195 y 196.

(21) Ibidem, p. 198.

2.1.6. Las Intendencias.

A fin de sanear los ramos de hacienda, justicia y ejército así como acabar -- con las autoridades intermedias (alcaldes mayores, corregidores y gobernadores), -- se creó el sistema de Intendencias como una forma de organización administrativa.

Su implantación formal en 1786 significó una mayor centralización y restringió las facultades de los Ayuntamientos, fundamentalmente en materia hacendaria. Los -- cabildos pasaron a ser presididos por los intendentes, asumiendo muchas funciones de policia, monopolizando las funciones administrativas y aprobando las ordenanzas para el buen gobierno que redactaban los ayuntamientos.

La Ciudad de México quedó como capital de la Intendencia de ese nombre, que -- abarcaba el territorio de lo que actualmente son el Distrito Federal, y los Esta-- dos de México, Querétaro, Hidalgo, Morelos y Guerrero.

2.1.7. El ayuntamiento como tribuna criolla.

Durante los últimos años del virreinato y sobretudo como reacción a las medi-- das centralistas peninsulares, los ayuntamientos se convirtieron en tribuna de los criollos para desembarazarse del monopolio que ejercían los peninsulares en los al-- tos puestos civiles y eclesiásticos; así como en las magistraturas y el comercio -- colonial.

El 19 de julio de 1808, estando en guerra España y Francia y habiendo abdicado los monarcas españoles, el Ayuntamiento de la Ciudad de México, por conducto de su síndico Francisco Primo de Verdad, elevó ante el virrey el reclamo de la sobera-- nía nacional.

"Y esa voz la levantaba el Ayuntamiento, en actitud que si por una parte fue

insólita y valiente, por la otra nada debía extrañar, puesto que a las municipalidades hispanoamericanas, el principio de soberanía les venía de herencia, desde la época de esplendor del sistema municipal castellano". (22)

La honorable actitud del Ayuntamiento de México que pudiera parecer sorprendente por el hecho de haber permanecido durante mucho tiempo sin fuerza real y sujeto a las autoridades centrales, refleja cómo en lo hondo de la mente de sus miembros existió el sentido y alta responsabilidad de la representación popular. Y no sólo representación de los habitantes de la ciudad, sino de todo el reino, pues el Ayuntamiento se alzó como 'cabeza del reino' según facultades derivadas de reales cédulas de 1522 y 1530, que le conferían el primer voto de las ciudades.

Las razones que tuvo el Cabildo para elevar la voz en nombre de todas las ciudades de la colonia, las resume Fray Servando diciendo que los cuerpos de magistratura son órganos del rey "pero no son del pueblo mismo, ni de los representantes de sus derechos. Hay otros cuerpos que lo representan inmediatamente y deben ser el intérprete fiel de su voluntad. Se llaman Concejo municipal, Ayuntamiento...". (23)

Dejó claro el Cabildo que el municipio no es hijo del legislador, sino que es un hecho social anterior al Estado. (24)

(22) *Ibidem*, p. 213.

(23) Teresa de Mier, Servando, "Historia de la Revolución de Nueva España", citado en Ochoa Campos, Moisés; op. cit., p. 216.

(24) La discusión acerca de si el municipio es un hecho social anterior al Estado o si es simplemente una forma de descentralización por región, subsiste hasta nuestros días. En favor y en contra de cada postura han opinado grandes autoridades; así por ejemplo, Gabino Fraga señala que "el municipio no constituye -- unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a -- una circunscripción territorial determinada". (Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", 22a. Ed., Edit. Porrúa, México, 1982, p. 219.). Por su parte Ochoa - Campos combate fuertemente esta postura, partiendo del principio de la autonomía municipal. (Ochoa Campos, Moisés; op. cit., p. 523 a 526).

2.1.8. Constitución de Cádiz.

La efímera vigencia de la Constitución Gaditana, en nuestro país, bastó para hacer resurgir la institución municipal. Estableció el sistema de elección popular directa, la no reelección de los funcionarios municipales y la renovación cada año. La Ciudad de México contó con 6 alcaldes. (25)

No obstante ello, un nuevo elemento centralizador hizo su aparición: el Jefe Político, que presidía el Ayuntamiento de la capital de su Provincia, de suerte que, una vez más, el Ayuntamiento de la Ciudad de México quedaba sometido a un agente -- del gobierno central que le era ajeno. Era nombrado por el rey por tiempo indefinido y servía de conducto entre los Ayuntamientos y autoridades superiores. Calificaba las elecciones de los ayuntamientos y se encargaba de la promulgación y publicación de las leyes, entre muchas otras funciones.

Asimismo la Constitución de Cádiz reducía la autonomía municipal en materia hacendaria.

La provincia de México, junto con las de Michoacán, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Tlaxcala y Querétaro, quedaron bajo la jurisdicción de la Diputación provincial de la Nueva España (México). Hubo en ese entonces 7 Diputaciones provinciales. (26)

Importa destacar lo anterior por la gran influencia que tuvo dicha Constitución en las primeras que se elaboraron en México independiente.

2.1.9. Hacia la Independencia.

Comenta Lira que:

(25) Ochoa Campos, Moisés; op. cit., p. 226 y Macedo Miguel, op. cit., p. 670.

(26) Martínez Cabañas, Gustavo; "La Administración Estatal y Municipal en México", Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1985, p. 28.

"La clara actitud política del ayuntamiento de México en 1808 contrasta con la asumida por los que siguieron después de la guerra de Independencia. Se debió esto a la represión de las autoridades sobre los ayuntamientos, pues, integrada por criollos, eran un foco de actividad política nada favorable a los peninsulares que ocupaban los principales cargos públicos". (27)

No obstante lo anterior, pocos días antes de que se consumara la independencia, el Ayuntamiento de la Ciudad de México vuelve a alzar su voz el 3 de septiembre de 1821 como representante legítimo de la ciudadanía, dirigiéndole una representación al Mariscal de Campo Francisco Novella, instándolo a capitular.

En ella se advierte cómo el ayuntamiento estaba consciente del poco caso que se le hacía y de la poca atención que recibían sus demandas, pero también se advierte el valor y la energía con que defendía decididamente a sus representados.

"Si en esta peligrosísima crisis el Ayuntamiento callara por miedos serviles o por temor de que su exposición sea tan poco atendida como otras varias que tiene hechas, merecería justamente la execración de sus conciudadanos, falta ría al más esencial de sus deberes y se haría responsable a Dios y a la Nación de las desgracias públicas".

"No es tiempo de quejarnos del poco aprecio que se ha hecho de nuestras protestas e indicaciones, ni de que no se haya oído en materia de tanta gravedad al único cuerpo que después de la Diputación Provincial ha debido dictaminar en él; pero la salud pública exige ya imperiosamente que hablemos el lenguaje de la verdad; que menospreciando cualquier peligro personal y proponiendo toda consideración menos urgente, digamos lo que interesa tanto a la Nación y -

(27) Lira Andrés; op. cit., p. XIV.

lo que es indispensable para salvar a esta populosa capital". (28)

2.10. Comentarios sobre los capítulos anteriores.

Es frecuente oír comentarios de personas que consideran que varios de los preceptos de nuestra Constitución de 1824 no son sino copias extralógicas de artículos de la Constitución norteamericana. El caso típico es el relativo a la creación del sistema federal, en lugar de central, y otro frecuente es el del Distrito Federal.

Es por ello que he creído conveniente repasar la historia para demostrar que eso no es en todos los casos exacto. La historia tiene un peso tan decisivo que --- siempre da luces para entender situaciones posteriores. Omitir su análisis lleva -- frecuentemente a emitir comentarios simplistas o, en el mejor de los casos, poco -- exactos.

La situación de los poderes de gobierno en la Nueva España, en cuanto a sus interrelaciones, fue especialmente controvertida sobretudo por la variedad de autoridades que actuaban al mismo tiempo y en el mismo territorio: el virrey con su triple carácter de Gobernador de la Nueva España (strictu sensu), Capitán General, y Presidente de la Real Audiencia de México; los Oidores de la Real Audiencia; el Corregidor; el Intendente (desde 1786); y el Ayuntamiento de la Ciudad de México.

En vista del creciente centralismo que prevaleció, quien siempre salió perdiendo de las controversias competenciales fue el Ayuntamiento. Aunque hubiere habido un sistema normativo que delimitara las competencias, la suerte del Ayuntamiento hubiera sido la misma pues eran los poderes peninsulares, cada vez más centralistas, los que tenían la última palabra.

(28) "La República Federal Mexicana, Gestación y Nacimiento", obra patrocinada por el Departamento del Distrito Federal, Vol. 1, México, 1974, p. 525 a 527.

Pero lo que me interesa destacar es fundamentalmente el origen histórico de las injerencias de los poderes centrales en el gobierno local de la Ciudad de México. La continua usurpación de funciones por parte de los poderes centrales en esta época es el antecedente indirecto de lo que sucedería tiempo después en el Distrito Federal, cuando en 1824 se facultó al Congreso General.

Desde luego que el texto constitucional norteamericano influyó en el nuestro y en forma definitiva, desgraciadamente -como más adelante se verá-, pero también hay que decir que su acogida por nuestros constituyentes fue especialmente fácil -debido a nuestros propios antecedentes.

De igual manera, los agentes del centro, intermediarios entre los supremos poderes y los locales, como serían más tarde los jefes políticos porfiristas y el jefe del Departamento del Distrito Federal actual, tienen sus orígenes en la época virreinal comentada, primero con los Alcaldes Mayores, luego con los Intendentes y finalmente con los Jefes Políticos.

2.2. La residencia de los supremos poderes de gobierno en el régimen federal (1821-1824).

2.2.1. El ayuntamiento en los primeros años de vida independiente.

Durante los primeros años de vida independiente el ayuntamiento de México se muestra sorprendido e incapaz de definir una actuación propiamente política, sobre todo después de la caída de Iturbide.

Lira se lo explica en virtud de las disposiciones de Cádiz, aún vigentes, que reducían las facultades de los ayuntamientos a las meramente administrativas; y comenta: "Era una disposición congruente con la tradición de siglos en la que el go-

bierno municipal había perdido su carácter político". (29)

La Intervención de la Diputación Provincial, el Congreso y sobre todo el Ejecutivo, en las decisiones del Ayuntamiento, era continua. Llegaban inclusive a nombrar sus empleados; le exigían información sobre los servicios y la administración.

2.2.2. Surgimiento del tema de la residencia de los supremos poderes federales.

Como se sabe, fueron el Plan de Casa Mata firmado el 10. de marzo de 1823, que pedía se convocase a nuevo Congreso, y las manifestaciones de algunas Diputaciones Provinciales exigiendo la forma federal de gobierno, las que motivaron (obligaron) a los Diputados del apenas reinstalado primer congreso constituyente a debatir sobre esta última. (30)

Además de encargarse de elaborar la convocatoria para un nuevo congreso, procedieron a discutir, ya desde entonces, varios aspectos del federalismo, entre otros y necesariamente, lo relativo a la residencia de los supremos poderes federales.

(29) Lira Andrés; op. cit., p. XV.

(30) Barragán B., José; "Actas Constitucionales Mexicanas (1821-1824)", 2a. edición, Tomo VII, México, 1980, p. VIII y IX.

La primera vez que se toca esta cuestión en el seno del Congreso fueron los días 9 al 17 de junio de 1823 en que se discutió la proposición sometida por el Diputado Juan Ignacio Godoy, de Guanajuato, para que el nuevo Congreso se instalara en un lugar que no fuera una capital provincial, próximo al centro geográfico del país. (31) (32) Esta propuesta sería repetida en múltiples ocasiones en nuestros Congresos Constituyentes.

Pocos días después otros dos documentos hicieron alusión al problema comentado.

El primero, de Prisciliano Sánchez firmado el 26 de julio de 1823 y conocido como "El Pacto Federal de Anahuac", estableció en su base novena que la autoridad central "consistía en los tres supremos poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que se establecerán en el estado que designe la Constitución". (33)

(31) Macune, Charles W., "El Estado de México y la Federación Mexicana", Fondo de Cultura Económica, México, 1978, p. 25.

(32) Sin embargo, el antecedente más remoto en los textos constitucionales mexicanos está en el artículo 45 de la Constitución de Apatzingán que dispuso en 1814 que las supremas autoridades de gobierno "han de residir en un mismo lugar, que determinará el congreso, previo informe del supremo gobierno; y cuando las circunstancias no lo permitan, podrán separarse por el tiempo y a la distancia que aprobare el mismo congreso". (Tena Ramírez, Felipe; "Leyes Fundamentales de México 1808-1978", 12a. Ed., Edit. Porrúa, México 1983, p. 37). También los Tratados de Córdoba de 1821 señalaron en su artículo 4o. que "El emperador fijará su corte en México, que será la capital del imperio" ---- (Ibidem, p. 117).

(33) "La República Federal Mexicana, Gestación y Nacimiento", op. cit., Vol. II, - p. 259.

El segundo denominado "Contrato de Asociación para la República de los Estados Unidos del Anahuac" firmado por el Doctor Severo Maldonado que señaló en su artículo 12 que "En la capital central de la república habrá un congreso nacional..." y en su artículo 71 que "El pueblo comisionará para el ejercicio del poder ejecutivo á un supremo magistrado, que residirá en la capital de la república". (34)

2.2.3. Breve discusión en el primer congreso constituyente.

El día 24 de septiembre de 1823 la comisión de convocatoria presentó al congreso constituyente su dictamen acerca del lugar de residencia del Congreso Federal, señalando que era al Congreso futuro al que correspondía decidir el lugar de su residencia y no al actual congreso constituyente. Que a éste sólo tocaba señalar el lugar para su primera reunión, para que allí acuerde cual ha de ser el de su perpetuo establecimiento. Sugiriendo además, se pensara en un lugar céntrico del territorio de la Nación, "para que ninguna de las provincias lejanas se dijese agraviada". (35)

El diputado Becerra opinó que:

"siendo impracticable la traslación del Poder Ejecutivo con sus secretarías, - archivos y demás necesario, sería preciso que permaneciera en México, y esta separación de los dos poderes causaría males gravísimos, pues prescindiendo de que á cada paso se necesitan las luces del Gobierno, que prestan verbalmente - sus ministros, las facciones se aprovecharían de esa separación para propagar especies que no pudiendo disiparse de pronto, causarían un alarma ó una sedición". (36)

(34) Ibidem p. 277 y 285

(35) "Historia Parlamentaria Mexicana", Crónicas I, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, 1974, p. 510

(36) Ibidem, p. 511.

Agregó que:

"... si por estar el Congreso y el Poder Ejecutivo en México se juzga que esta ciudad domina á toda la Nación, lo mismo podrá decirse de cualquier otro lugar, donde aquellas supremas autoridades se sitúen, y que estas por otra parte no han sido nombradas por México sola, sino por toda la Nación, y así sus providencias no se puede decir que emanan de México". (37)

El Señor Ibarra por su parte señaló que las intrigas siempre serán las mismas en cualquier lugar donde existan el Congreso y el Gobierno, y dijo que "no era conveniente dejar esta populosa Ciudad sin el inmediato influjo del Gobierno Supremo, porque entonces podría realizarse en ella alguna conspiración que sería muy temible". (38)

Finalmente, no hubo lugar a votar y el dictamen fué desechado.

Habiendo cumplido con su encargo de convocar nuevo congreso, el primer congreso constituyente se disolvió el 30 de octubre de 1823, celebrándose los primeros días del mes de noviembre las juntas preparatorias del que había de sucederle.

2.2.4. El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

Desde su instalación formal el día 7 de noviembre de 1823, el llamado segundo congreso constituyente se dedicó a discutir los artículos de lo que sería el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

(37) *Ibidem*, p. 511.

(38) *Ibidem*, p. 513.

El 22 de noviembre se aprobó su artículo 5o. que establecía como forma de gobierno la "república representativa popular federal", y en su totalidad fué aprobada el 31 de enero de 1824.

No obstante los antecedentes de Prisciliano Sánchez y Severo Maldonado y haber estado presente en la mente de los diputados el asunto de la residencia de los poderes federales, la discusión de los constituyentes no arrojó ninguna solución aceptable -como ya se vió- y, por tanto, en el Acta Constitutiva no hubo ni una sola mención al respecto. La solución correspondería darla a la siguiente Constitución.

2.2.5. Ataques y defensas de la Ciudad y Estado de México.

Es necesario señalar, sin embargo, que durante el tiempo que medió entre la -- instalación del Congreso y la aprobación del Acta, los diputados discutieron en más de una ocasión sobre las bondades o maldades de la Ciudad y del Estado de México. - La polémica giró fundamentalmente en torno al dominio o poder de mando que ejercían sobre las demás provincias. (39)

Las mas fuertes críticas contra la ciudad salieron de los diputados defensores del federalismo (40), lo cual no es de extrañar si se observa que todo ello formaba parte de un mismo programa liberal. En efecto, como explica Reyes Heróles (41) las ideas

-
- (39) Para conocer de la riqueza e importancia del Estado de México, veáanse pags. 7 a 14 de la extraordinaria obra Macune, Charles W., "El Estado de México y la Federación Mexicana", Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
- (40) "Crónicas de la Acta Constitutiva de la Federación", publicada por la Secretaría de Gobernación, el Congreso de la Unión y la Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, México, 1974, p. 228.
- (41) Reyes Heróles, Jesús, "El Liberalismo Mexicano"; 1a. ed., 2a. reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, *passim*.

liberales debían proclamarse desde los estados pues era la única forma de debilitar las ideas conservadoras que se encontraban fundamentalmente en la Ciudad de México. De tal forma que el federalismo fue el medio adecuado para hacer triunfar el pensamiento liberal y para ello se valió de ataques a la ciudad.

Pero no faltaron diputados que salieran a defender a la Ciudad y al Estado de México, como Becerra, Guridí y Alcocer, Paz, etc., señalando que "es un equívoco -- que México manda a las provincias pues las autoridades no se componen exclusivamente de mexicanos, que quienes realmente mandan son las provincias a través de sus diputados y que lo contrario es una falsedad y una calumnia manifiesta". (42)

2.2.6. Aumenta el poder del ayuntamiento de México.

Simultáneamente a estos acontecimientos, el ayuntamiento de México seguía ejerciendo sus funciones cada vez con mayor poder. En efecto, con el juramento del Acta Constitutiva, "pudo mostrar frente al pueblo la evidencia de su legitimidad" por un lado, y por el otro, la novedad del sistema y la debilidad del gobierno del nascente Estado de México, ocasionaron que éste tuviera que pedir apoyo al Ayuntamiento, de hecho, confiarle el ejercicio de ciertas atribuciones. (43)

A tal grado era impotente el gobierno del Estado de México, que el 6 de marzo se dirigió el Teniente del Gobernador al Ayuntamiento para encomendar al Alcalde -- Primero las atribuciones de Jefe Político (44) dentro de la capital por "no serle -

(42) "Crónicas de la Acta Constitutiva de la Federación", op. cit., p. 172.

(43) Lira Andrés, op. cit., p. 39.

(44) El Acta Constitutiva no definió que nombre llevaría el titular del poder ejecutivo local, dejando esta definición a la siguiente Constitución. Por tanto siguió llamándosele Jefe Político.

dable el desempeño de este cargo, por faltarle la fuerza política y moral que al -- efecto se requiere". (45)

El Alcalde Primero Francisco Fagoaga aceptó el encargo y el 23 de septiembre -- se separó definitivamente del ayuntamiento para hacerse cargo de la prefectura de -- la ciudad, puesto político dependiente del gobierno del Estado e incompatible con -- las funciones dentro del Ayuntamiento. (46)

2.2.7. La residencia de los supremos poderes federales, en el seno del segundo congreso constituyente.

2.2.7.1. Discusión en el Congreso.

A partir del 10. de abril de 1824 los diputados del 2o. congreso constituyente consagraron sus fuerzas para discutir la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, teniendo como base el Acta Constitutiva.

La Ciudad de México era considerada, naturalmente, la capital del Estado y cen- tro político del país y, desde luego, como el lugar más indicado para capital de la República Federal.

La determinación de esto último sería tarea del Congreso, pero se requería con- tar con la voluntad de los estados soberanos, incluyendo la del Estado de México, -- que no estaría dispuesto a ceder parte de su territorio y menos a perder su capital. La Federación tampoco estaría dispuesta a perderla.

En la mente de los diputados estaba el gran poder que tenía el Estado de Méxi-

(45) Lira Andrés, op. cit., p. 39.

(46) Ibidem, p. 40.

co, pensaban que asentar en la Ciudad de México el Distrito Federal implicaba poner se bajo el poder de ese Estado, pues

"aún separando de su territorio la ciudad y el Distrito para crear la jurisdicción propia, esto llevaría a echarse encima las represalias de un estado de México, cuyo territorio era inmenso -rodearía al Distrito Federal-, y en cuyo -- Congreso Constituyente se agrupaban parte de los hombres más preclaros del -- país". (47)

2.2.7.1.1. Creación de la Comisión Especial.

Ante tal preocupación de los diputados se creó desde el 27 de marzo una "comisión especial encargada de designar el lugar en que deban residir en lo sucesivo -- los supremos poderes de la Federación".

2.2.7.1.2. Proyecto de la Comisión de Constitución.

Pocos días antes, el 6, 16 y 20 de marzo, se había presentado el proyecto de la Comisión de Constitución del Congreso para la "Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos", cuyos artículos serían debatidos en los días subsiguientes y darían origen al texto final de la Constitución de 1824.

Su artículo 14 facultaba al Congreso para:

"23^a Elegir un lugar fuera de las capitales de los Estados y cuya area no exceda de cuatro leguas, para que sirva de residencia á los supremos poderes de la

(47) Ibidem, p. 43.

federación, y ejercer en su distrito las atribuciones de un Poder legislativo particular como el de los otros Estados".

"24^a Variar temporalmente esta residencia cuando lo juzgue necesario". (48)

Tales textos constituyen el primer intento de solución al problema de la residencia de los supremos poderes dado en el seno del Congreso Constituyente. Destacan los siguientes aspectos:

La elección de lugar corresponde al congreso Constitucional, no al Constituyente.

Al señalarse que los supremos poderes residirán fuera de las capitales de los Estados se está siguiendo el modelo norteamericano y apartándose de la realidad nacional. Se suprime automáticamente el congreso local del futuro distrito al pasar sus funciones al congreso general.

2.2.7.1.3. Discusión del Proyecto de la Comisión de Constitución.

Puesta a discusión la base 23^a el día 12 de mayo, el señor Velez recordó que una comisión especial estaba trabajando sobre el mismo tema y que convendría oír su opinión, por lo que se suspendió el punto. En cambio la base 24^a fue aprobada - suprimiéndosele la palabra "temporalmente".

La comisión especial presentó su dictamen el 31 de mayo, pero su discusión --

(48) El proyecto corrió a cargo de Miguel Ramos Arizpe, Alcocer, Vázquez, Rejón, - Carpio, Huerta, Espinosa, Becerra, Gordo, Argüelles y Cañedo. "La República Federal Mexicana, Gestación y Nacimiento", op. cit., Vol. II, Tomo 2.

-dice Lira- se inició hasta el 22 de julio. (49) Aun cuando esto es cierto, es importante advertir que en el congreso se siguió discutiendo el proyecto de la Comisión de Constitución.

En efecto, el día 20 de junio se pone nuevamente a discusión la base 23^a del artículo 14 del proyecto de Constitución, pero ahora con el número 26^a y con las siguientes reformas:

"26^a Elegir un lugar que sirva de residencia ordinaria á los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado". (50)

El señor Velez vuelve a insistir en que no se discuta el artículo pues está -- pendiente de discusión el dictamen de la comisión especial presentado el 31 de mayo. Los señores Rejón y González Caralmuro le contestaron que el artículo en cuestión se refería a una facultad constitucional y permanente, mientras que el dictamen sólo se refería al uso que el congreso constituyente pudiere hacer de tal facultad. - (51)

El artículo fué aprobado.

2.2.7.1.4. Dictamen de la Comisión Especial.

Como ya se dijo, el dictamen de la comisión especial fué presentado el 31 de -- mayo.

(49) Lira, Andrés; op. cit., p. 43.

(50) "Crónicas de la Constitución Federal de 1824", publicadas por la Secretaría de Gobernación, el Congreso de la Unión y la Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, México, 1974, p. 436.

(51) Ibidem, p. 437.

En los considerandos del mismo se hizo alusión a la conveniencia de que los supremos poderes federales residieran en un lugar céntrico de la República y, aceptando el ofrecimiento que el Congreso de Querétaro (52) hizo para convertir el Estado en ciudad federal, la comisión resolvió:

"1. La Ciudad de Querétaro será el lugar de residencia de los supremos poderes de la Federación.

2. Estos ejercerán en ella, y en el territorio de que ahora se compone aquel estado, las funciones de poderes particulares de un estado.

3. Si en algún tiempo se variase la residencia de los supremos poderes, reasumirá Querétaro los derechos y ejercicio de su soberanía". (53)

También se manifestó en el dictamen que el cambio a Querétaro resultaría costoso, pero que podía aplazarse y hacerse con calma, hasta el momento en que estuviera definitivamente instalado el Congreso general de la Federación. Lo que había que --elegir inmediatamente era el sitio definitivo, para acallar la inquietud del momento.

2.2.7.1 5. Irregularidades del Dictamen de la Comisión Especial.

Saltan a la vista de inmediato las contradicciones entre el proyecto de constitución aprobado por el constituyente y el dictamen presentado por la comisión especial.

En primer lugar el artículo 10. del dictamen contraviene lo dispuesto en la ba

(52) El Ayuntamiento de Celaya también ofreció su Ciudad para sede de los supremos poderes.

(53) Lira Andrés, op. cit., p. 44.

se 23 artículo 14 del proyecto de Constitución pues éste señalaba que se eligiría un lugar fuera de las capitales de los Estados.

En segundo lugar el proyecto facultaba a elegir el lugar al congreso constitucional, en tanto que la comisión pretendió darle al constituyente tal facultad.

Finalmente, consideramos que al haber sido aprobada la base 26 artículo 14, -- quedaba sin efectos lo dispuesto en el dictamen, pues aquél facultaba al congreso constitucional a hacer la elección, quedando esta atribución fuera del ámbito competencial del congreso constituyente.

Sin embargo el constituyente creyó necesario considerar el dictamen y discutirlo desde todos los puntos de vista posibles.

2.2.7.1.6. Debate sobre el Dictamen de la Comisión Especial.

Fueron invitados al debate el día 22 de julio los secretarios de justicia, relaciones, guerra y hacienda.

El primero consideró inconveniente el traslado fuera de la ciudad de México -- pues

"siendo México y su estado de mayor población y recursos que cada una de las otras ciudades y estados, tiene más combustibilidad, de suerte que una explosión política en México daría mucho cuidado á toda la nación, y por eso conviene que los supremos poderes estén tan á la mira que puedan evitar esa desgracia, y así es que no conviene que salgan de México". (54)

Dijo también que alejarse de México era dislocar un equilibrio trabajosamente

(54) "Crónicas de la Constitución Federal de 1824", op. cit., p. 567.

guardado, se dejarían los puntos fortificados, se alargaría la distancia entre la capital y ciudades como Puebla y Oaxaca, de cuya importancia no se tenían dudas. (55)

Por su parte el secretario de relaciones advirtió que:

"México proporciona al gobierno recursos que no conseguiría en otra parte, y de que se aprovecharían los enemigos de la patria, siendo de advertir que los virreyes sacaron solo de México y Veracruz recursos para sostener por mucho -- tiempo la fuerza contra la independencia, y el gobierno actual los ha recibido también en los apuros que ha tenido". (56)

El secretario de guerra insistió en motivos tácticos militares, destacando el peligro "á que se espondría toda la federación si se realizaba alguna disidencia en México, pues á más de proporcionar los mejores recursos, interceptaría la comunicación del gobierno con Puebla, Oajaca, Veracruz y Yucatan". (57)

Finalmente el de hacienda detalló los enormes gastos que implicaría el traslado, calculándolos en cerca de 1 millón 500 mil pesos, sin incluir viáticos de empleados, costo de muebles de oficinas y edificios que construir, etc. Subrayó que el erario público no se encontraba en estado de expender cantidad alguna en la traslación, cuando tenía otras atenciones más importantes que requieran más de 7 millones de pesos. (58)

El diputado Velez salió a la defensa del dictamen de la comisión de la que era miembro, manifestando que no era la intención de la comisión que los supremos pode-

(55) Lira Andrés, op. cit., p. 45.

(56) "Crónicas de la Constitución Federal de 1824", op. cit., p. 568.

(57) Ibidem, p. 569.

(58) Ibidem, p. 569.

res salieran inmediatamente pero que tarde o temprano sería conveniente hacerlo. -- Dijo que los Estados temen que los hombres opulentos de México "ejercan una influencia omnípota sobre los supremos poderes". Hizo alusión por último a los conflictos -competenciales que se preveían entre los poderes locales del Estado de México y los federales de no trasladarse éstos. (59)

El debate continuó al día siguiente 23 de julio.

El diputado Godoy señaló que aunque su opinión era en el sentido de que se -- trasladasen los supremos poderes fuera de México, podría variar si

"se adoptase el plan de que la ciudad de México con un territorio de doce le--guas en contorno se destinase á la residencia de dichos supremos poderes, y se agregasen á Querétaro, á Tlaxcala y S. Luis Potosí las partes del estado de Mé--xico que colindan con ellos, resultando así tres estados de extensión y recur--sos regulares". (60)

Más adelante habló el diputado Mier -Fray Servando- expresando que el dictamen en cuestión suponía dos cuestiones preliminares: la primera, que es la medular: --- "¿Es necesario que haya una ciudad federal, es decir que no pertenesca á estado alguno, para que residan en ella los supremos poderes de la federación?" y la segunda, ¿hay inconveniente en que esa ciudad federal sea México con su valle, puesto que en ella han residido y están residiendo los supremos poderes? (61)

A la primera cuestión contestó rotundamente que "no es necesario, ni lo ha sido ni lo será jamás". Y después de decir que la comisión no ha probado dicha necesi

(59) Ibidem, p. 570, 571.

(60) Ibidem, p. 574.

(61) Ibidem, p. 574 y 575.

dad, expuso sus razones.

"Mis pruebas están en el ejemplo de todas las naciones que tienen como nosotros gobiernos representativos, y en el ejemplo de todas las repúblicas antiguas y modernas, federales ó no federales, cuyas autoridades supremas han residido ó residen en sus antiguas metrópolis. He citado el ejemplo de todas las repúblicas incluyendo la federal de los Estados Unidos de Norte-América que nos está sirviendo de modelo, cuyo supremo gobierno residió 18 años en Filadelfia, capital del estado de Pensilvania". (62)

En respuesta a la segunda cuestión dijo que en caso de haber necesidad de ciudad federal (aunque él no lo consideraba así), debería serlo México con su valle. Para demostrarlo expuso con gran erudición todo tipo de razones. (63)

El señor Izazaga también intervino en la discusión manifestando que pretender formar una nueva capital como lo intentaron los Estados Unidos, "es esponernos á que nos suceda lo mismo que á ellos, que en 40 años apenas ecsistan en Washington los palacios del Congreso, presidente y oficinas, y todavía lo principal está, y estará -- por mucho tiempo en proyecto". (64)

Opinó que los supremos poderes se instalaren en la ciudad de México en un territorio de cuatro leguas.

Después de algunas otras intervenciones, el señor Velez "a nombre de la comisión, dijo que ésta convenía en retirar el dictamen". El Congreso declaró que no hubo lugar a votarlo, ni que volviese a comisión. (65)

(62) Lira Andrés, op. cit., p. 137.

(63) El texto completo de la intervención de Fray Servando se encuentra en la obra citada de Andrés Lira y su lectura resulta sumamente interesante.

(64) "Crónicas de la Constitución Federal de 1824", op. cit., p. 582.

(65) Lira Andrés, op. cit., p. 50.

2.2.7.2. Reacciones del ayuntamiento de México y del Congreso del Estado de México.

Aparte de las discusiones habidas en el seno del Congreso Constituyente es necesario conocer la reacción de dos corporaciones que tenían un papel fundamental en el asunto del traslado de los poderes federales.

Por un lado el Ayuntamiento de la Ciudad de México que prácticamente se mantuvo al margen de la problemática, limitándose a cumplir con sus labores administrativas. Andrés Lira comenta que en esa época, el Ayuntamiento dejó ver en todo momento su correspondencia y dependencia del gobierno estatal, pues para cuestiones que lo requerían se comunicaba con el gobernador del Estado de México o el Teniente del mismo. "Había el parecer, claro por estas actuaciones, de que la ciudad de México era la capital del Estado y que lo seguiría siendo. Cualquier cambio correspondería hacerlo o discutirlo al Congreso del Estado o al Federal, según se tratara de una u otra competencia".(66)

En cambio el Congreso del Estado de México, reaccionó inmediatamente ante el peligro potencial de que le quitaran su capital. Algunos diputados propusieron enviar una representación al Congreso General en apoyo al dictamen de la comisión especial, pero finalmente se decidió que era inconveniente desde un punto de vista legal y político. (67)

Ambas corporaciones siguieron sus actividades normales pues, si bien el problema era inminente, aún no se manifestaba totalmente.

Como comenta Lira, "era evidente que la ciudad de México se consideraba el lu

(66) Ibidem, p. 50.

(67) Ibidem, p. 51.

gar ideal para la residencia permanente de los poderes federales; pero de eso a -- una declaración formal en que se la definiera como Distrito Federal había un paso muy importante, que aún no se había dado". (68) En efecto, se requería la aprobación del Congreso General y aunque tarde o temprano se abocaría al conocimiento de dicha cuestión, todavía faltaba terminar la discusión del proyecto de Constitución.

2.2.8. Constitución Federal de 1824.

Pues bien, apenas terminada la discusión de los artículos de la Constitución, ésta fue jurada el día 4 de octubre de 1824, recibiendo el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Su artículo 50 estableció: "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 de poder legislativo de un Estado".

"XXIX. Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario". (69)

2.2.9. El Lugar de Residencia de los Supremos Poderes Federales.

A escasos 14 días de jurada la Constitución, en sesión del 18 de octubre los

(68) Ibidem, p. 53.

(69) Tena Ramírez, Felipe; "Leyes Fundamentales de México 1808-1978", 12a. ed., - Edit., Porrúa, México, 1983, p. 175.

diputados Zavala, Casáres y Covarrubias, solicitaron se señalare el lugar en que debían residir los supremos poderes. Se acordó nombrar una comisión especial que dictaminara sobre ello.

Javier Gaxiola comenta que fueron las "exigencias políticas" del momento las que motivaron al congreso a tratar anticipadamente el tema del lugar de la residencia, a fin de "evitar que ahondara la pugna entre las autoridades generales de la República y las locales del Estado de México". (70)

2.2.9.1. Elección de la Ciudad de México.

El 22 de octubre de leyó por primera vez el dictamen de la comisión especial sobre que la Ciudad de México sea el lugar que elija el congreso para la residencia de los poderes federales. Se acordó invitar nuevamente a los secretarios de despacho a que expusieran sus opiniones. (71)

2.2.9.1.1. Reacción del Congreso del Estado de México.

Ese mismo día el congreso del Estado de México envió una Representación al Congreso General de la Federación en la que exponía la necesidad de que se le indemnizara previamente en caso de que se decidiera reducir el territorio del Estado para crear el Distrito Federal, asimismo solicitaba se pusiere atención en los derechos políticos de los habitantes de la ciudad que fueren afectados con la medida; pues de lo contrario se estarían cometiendo dos actos inconstitucionales: por un lado, un despojo para el Estado de México, por el otro, la violación de derechos políti-

(70) Gaxiola Javier, "El Distrito Federal", en la revista "El Foro", órgano de la Barra Mexicana de Abogados, abril-diciembre 1955, p. 26.

(71) "Historia Parlamentaria Mexicana", Crónicas II, op. cit., p. 276.

cos de las ciudadanos. Expusieron que la afirmación del dictamen de que las autoridades nacionales y estatales no podían compartir armoniosamente la misma ciudad, -- era vaga e infundada pues "las dos autoridades habían existido lado a lado y sólo - problemas muy insignificantes de protocolo habían entorpecido las relaciones. (72)

Por su parte el ayuntamiento de México también reaccionó ante lo propuesto en el congreso y después de discutir los días 25 y 26 sobre la forma de manifestar su protesta a fin de que no diere lugar a malos entendidos frente al gobierno pero a - la vez fuere digna y enérgica, resolvió elaborar una Exposición del Ayuntamiento -- Constitucional de México al Congreso General, que fué firmada el día 27 y publicada en el periódico El Sol el día 28 de octubre. En ella se manifestó que:

"Esta corporación que teme fundamentalmente que las consecuencias de semejante declaración sean de mucha trascendencia, sería responsable de su conducta si - callara en esta vez y no dirigiera su voz a Vuestra Soberanía en asunto tan -- grave, dando en esto un testimonio nada equívoco de que los principios del --- ayuntamiento no están en consonancia con tal pretensión, y sí por la integri-- dad del estado a que tiene el honor de pertenecer, y por cuya gloria y prosperidad está pronto a sacrificarse". (73)

Terminaba exponiendo el ayuntamiento

"que por su parte jamás consentirá la desmembración del territorio del estado de México, y que está resuelto a sostener sus derechos. Vuestra soberanía tiene sobrada prudencia, y tino y sabiduría, y no es de esperarse, que, interesada en la felicidad de la república, desoiga los justos reclamos de esta corpo-

(72) Macune, Charles W.; op. cit., p. 28.

(73) Lira Andrés, op. cit., p. 57.

ración, dirigida a evitar los males que envuelve en sí la proposición que queda indicada". (74)

2.2.9.1.2. Otras Reacciones.

Tampoco se hicieron esperar las reacciones de la opinión pública general que protestaba por el despojo y la ilegalidad de la medida. Los argumentos empleados -- eran, en resumen, los siguientes: (75)

Se dijo que no había incompatibilidad en la existencia de los supremos poderes con los de un Estado en un mismo lugar; que los únicos conflictos que se habían generado entre ellos eran de etiqueta y que con toda seguridad se podía afirmar que -- ningún mal grave han padecido los supremos poderes en México por la existencia del Congreso y gobierno del Estado de México.

Tomando como referencia el caso de Estados Unidos, se dijo que siendo tan pequeña la ciudad de Washington, los miembros del gobierno federal residían fuera de ella y que esto no había causado ninguna disputa o conflicto con los gobiernos de -- los estados donde residían.

Que el ejercicio de tan importante facultad como lo era la de elegir el lugar de residencia de los supremos poderes, no podía arrogárselo el congreso constituyente sino el congreso ordinario dividido en dos cámaras -- como lo disponía la Constitución -- para evitar los males de la imprevisión y ligereza a que está expuesto un ---

(74) Ibidem, p. 59.

(75) Estos argumentos los encontré publicados en el semanario "El Observador de la República Mexicana", Núm. 13 de fecha 27 de octubre de 1830, sin señalarse expresamente quien fue su autor. Sin embargo, a juzgar por su contenido se deduce que fueron escritos durante los meses de octubre a noviembre de 1824 y dirigidos al Congreso Constituyente. Apparently se trata de la propia representación del congreso del Estado de México, antes mencionada.

cuerpo legislativo indiviso.

Que a diferencia de Washington en que sus ciudadanos renunciaron a sus derechos políticos, en México "jamás entraron ni quisieron entrar sus habitantes en el pacto federal bajo una condición tan onerosa, y por lo mismo no puede despojarseles contra su voluntad del derecho que les asiste". (76)

Se expuso también que los habitantes de la ciudad federal, al no tener congreso local, quedarían sin posibilidad de ejercer sus derechos políticos (elecciones de presidente, vicepresidente, senadores y miembros de la Corte Suprema) y que la creación de un congreso particular no sería posible sino hasta 1830, pues antes no podía reformarse la Constitución. "¿Que motivo han dado unos hombres pacíficos, que con sus caudales y su sangre han contribuido al sostenimiento del orden, y han sido en todas épocas el más firme apoyo del gobierno y de V. Sob. para que se le trate de este modo?" (77)

"La desigualdad monstruosa que ahora pretende establecerse... da lugar á contrastes y comparaciones que irritan justísimamente á los que se ven abatidos sin otro motivo que haber nacido en ella... México declarada ciudad federal, queda condenada á una esclavitud perpetua, sea cual fuere su incremento y prosperidad". (78)

2.2.9.2. Debate en el Congreso Constituyente.

La discusión en el Congreso General tendría lugar del 27 de octubre al 18 de noviembre de 1824.

(76) Ibidem, p. 430.

(77) Ibidem, p. 441.

(78) Ibidem, p. 428,429.

En la sesión del día 27 el diputado Espinosa destacó que el reglamento del Congreso prohibía volver a tratar aquello que había sido desechado previamente y que en ese caso estaba la propuesta del traslado de los supremos poderes. (79)

El día 29 se puso a discusión el artículo 10. del dictamen de la comisión que señalaba: "El lugar que serviría de residencia á los supremos poderes de la federación conforme á la facultad 28 del artículo 50 de la constitución será la ciudad de México".

El señor Godoy se manifestó en contra del dictamen pero señaló que este asunto no se debía dejar al congreso futuro pues demandaba toda la fuerza de una asamblea - no dividida.

El señor Lombardo impugnó el dictamen por su falta de fundamentos. Dijo que las facultades del actual congreso "están limitadas a dar la constitución y aquellas leyes tan urgentes que no puedan demorarse: que de esta clase de leyes no es la medida que se discute, como se conoce a primera vista, y se confirma por la indiferencia -- que manifiesta el gobierno, quien no dejaría de recomendarla si fuera importante y urgente".

Añadió que:

"la facultad de elegir lugar para la residencia de los supremos poderes la da la constitución al congreso general que ella misma establece, y es el ordinario compuesto de dos salas, el cual no existe todavía, ni el presente se reservó -- esa facultad por esta vez, como lo hizo con la de calificar las elecciones de -

(79) El reglamento prohibía que una proposición desechada se volviese a tratar antes de que pasaran 4 meses. "Historia Parlamentaria Mexicana", op. cit., p. 304.

presidente y vicepresidente de la federación, y de los individuos de la corte -suprema de justicia". (80)

Por su parte el diputado Guerra recordó que cuando anteriormente se trató de -- que los poderes supremos se trasladasen a Querétaro, no sólo declaró el congreso que no había lugar a votar, sino que tampoco quiso que volviera el dictámen a la comi---sión, manifestando con esto, "no que rehusaba el ir a Querétaro precisamente, sino - también á cualquier otro lugar, pues si solo aquella ciudad hubiera sido el objeto - de la desaprobación, se habría mandado volver el dictámen á la comisión para que pro- pusiere otro lugar". (81)

Opinó que el congreso sí tenía facultades para designar a la Ciudad de México - capital federal, de igual manera que las tenía para aprobar los enviados diplomáti--cos, arreglar la milicia cívica, la hacienda, etc.

El señor Becerra también argumentó en contra del dictamen diciendo que la inten- ción del constituyente al establecer la palabra "lugar" era la de una población pe- queña menor que villa y mayor que aldea, pues no era justo despojar a un Estado de - su capital. La prueba de ello era por un lado el artículo original del proyecto que señalaba "elegir un lugar fuera de las capitales de los estados", y por el otro el - ejemplo de los Estados Unidos que se había tratado de seguir en el sentido de elegir un lugar pequeño.

Pero lo más grave para Becerra era que al crearse un Distrito Federal en México se privaría de derechos políticos a un gran número de ciudadanos pues

"no tendría más que un diputado, conforme a la letra del artículo que habla so-

(80) Ibidem, p. 301.

(81) Ibidem, p. 301.

bre territorios [art. 47] ...; sucedería que no tendrfa parte en el nombramien to de presidente y vicepresidente de nuestra república...; sucedería que no -- nombrarfa ni un senador...; sucedería, por fin, que no se gobernarfa por sí -- misma... ¿Querrá México ser gobernada por los demás estados?". (82)

Concluía que ni siquiera el Congreso, que escrupulosamente habfa establecido - la igualdad de los ciudadanos, se atreverfa a sancionar tan monstruosa desigualdad política. (83)

Finalmente, señaló que la intención del constituyente habfa sido y era que el congreso ordinario y no el Constituyente, definieran el lugar para residencia de -- los supremos poderes, pues sólo este congreso ordinario podía sopesar con calma y - en toda su extensión los males que resultarfan.

Al día siguiente, 30 de octubre, el Señor Marín insistió en que la amplísima - facultad del constituyente cesó luego que dió la Constitución y que en lo sucesivo sólo tenfa facultades para conocer de aquellos asuntos que se hubiere reservado, ex presamente como la aprobación de enviados diplomáticos, la hacienda y crédito públi co, el reglamento interior, etc.

En cambio el diputado Ortíz de la Torre defendió la facultad del congreso para fijar el lugar de residencia de los supremos poderes, fundando su argumento en el - artículo 10. de la convocatoria que era el 67 de la constitución "donde se promete asignar el lugar donde se ha de reunir en enero próximo el primer congreso ordina-- rio, asignación que por consiguiente no puede hacerse sino por el actual congreso". Además dijo que se trataba de una "ley necesaria, porque lo es el que los poderes -

(82) "Historia Parlamentaria Mexicana", op. cit., p. 302,303 y Lira Andrés, op. -- cit., p. 61.

(83) Lira Andrés, op. cit., p. 61.

se fijen cuanto antes en el lugar que respectivamente designen". (84) (85)

En efecto el artículo 67 de la Constitución sancionada establecía:

"El Congreso general se reunirá todos los años el día 10. de enero en el lugar que se designará por una ley. En el reglamento de gobierno interior del mismo, se prescribirán las operaciones previas a la apertura de sus sesiones, y las formalidades que se han de observar en su instalación". (86)

La argumentación del Señor Ortíz de la Torre era lógica e intachable; no era posible que se reuniera el Congreso general el 10. de enero de 1825 sin haber sido previamente expedida una ley que designara el lugar. La ley no podía expedirla otro congreso que el constituyente pues hasta el 10. de enero se instalaría el congreso ordinario. En definitiva este artículo coincidía con la base 28 del artículo 50.

Lo que llama la atención es que ningún otro diputado se hubiera dado cuenta -- del contenido del artículo 67 y de su coincidencia con el artículo 50 base 28.

Algunas otras intervenciones tuvieron lugar pero en sus partes fundamentales -- repetían los argumentos en favor o en contra que he apuntado en líneas anteriores -- por considerarlos los más representativos.

Puesto a votación el artículo 10. del dictamen, fue aprobado por 50 votos contra 32 (87), cabiendo advertir que 14 de los 32 diputados que votaron en contra -- eran del Estado de México. (88)

(84) "Historia Parlamentaria Mexicana", op. cit., p. 304.

(85) Además del argumento mencionado el diputado Ortíz de la Torre expone otros varios que van contestando uno a uno los argumentos contrarios y que bien vale -- la pena consultarlos. Ibidem, p. 305 a 310.

(86) Tena Ramírez, Felipe; op. cit., p. 178.

(87) Ibidem, p. 313.

(88) Macune, Charles W.; op. cit., p. 187.

Acto seguido el Señor Vargas solicitó se aprobara la siguiente proposición:

"Esta resolución, no surtirá sus efectos hasta que el congreso general dicte una ley orgánica para el gobierno del distrito federal, declare la parte que sus naturales y vecinos han de tener en la representación nacional, arregle -- sus demás derechos políticos y señale al estado de México la indemnización que sea justa". (89)

La suscribieron los señores Valle, Gutiérrez é Izazaga, y admitida se mandó pa sar a comisión. Hubo al respecto algunas intervenciones interesantes (90) y final- mente se aprobó la propuesta. (91)

Los demás artículos del dictamen siguieron siendo discutidos a partir del día 2 de noviembre y cada uno de ellos aprobados por separado sin mayor debate.

(89) "Historia Parlamentaria Mexicana", op. cit., p. 314.

(90) El diputado Bustamante (Carlos) se refirió a la imposibilidad de otorgar a los ciudadanos de México los mismos derechos políticos de los habitantes de otros Estados pues al carecer el distrito federal de congreso local, sería imposible elegir, presidente, vice-presidente, senadores e individuos de la corte suprema, según la Constitución. Dijo que para salvar esta dificultad dando un congreso al distrito federal, sería necesario erigir un nuevo Estado dentro de -- los límites de otro según lo dispuesto en el artículo 50 parte 7a. de la cons- titución.

Por su parte el Sr. Rejón manifestó que "no hay la mas leve conmoción en los - pueblos, pues á pesar de la escitación hecha por el honorable congreso de Méxi- co, no se ha hecho reclamo alguno ni por parte de los pueblos de este estado, á escepción del ayuntamiento de México, ni por las legislaturas de los esta-- dos...". Ibidem, p. 353 y 354.

(91) La propuesta fue aprobada por 57 votos a favor y 27 en contra, sin embargo, no deja de llamar la atención que, en apariencia, y no obstante haberse encargado a varias comisiones el arreglo de la indemnización y los derechos políticos el 18 de noviembre, nada se hizo al respecto, es decir, no se expidió la ley orgá- nica mencionada y, en cambio, sí entró en vigor el artículo 1o. del dictamen - cuya suspensión se deseaba. (Ibidem, p. 363 y 364).

El 18 de noviembre se resolvió que la comisión que presentó el dictamen se reuniera con la de hacienda para arreglar lo relativo a la indemnización al Estado de México y con la comisión de constitución para lo referente a los derechos políticos de los vecinos del distrito federal. (92)

2.2.10. Creación del Distrito Federal.

Ese mismo día se aprobó finalmente el decreto íntegro que creaba el Distrito Federal. (93) Su texto es el siguiente:

"El Soberano Congreso general Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido a bien decretar:

1o. El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad 28 del art. 50 de la Constitución, será la ciudad de México.

2o. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas. (94)

(92) Ibidem, p. 378 y 379.

(93) El Decreto fue promulgado por el Presidente Miguel Félix Fernández, mejor conocido como Guadalupe Victoria, el día 20.

(94) Durante la discusión de este artículo algunos diputados propusieron que el territorio fuere tan sólo de una legua, a lo que la comisión contestó que aun el territorio de dos leguas propuesto era de por sí muy corto, sin embargo se había decidido que fuera ese, no sin largas meditaciones, para no perjudicar mayormente al Estado de México. (Ibidem, p. 315).

Las dos leguas equivalían aproximadamente a 4.2 kilómetros. (Macune, Charles - W.; op. cit., p. 36), por lo que la circunferencia total del distrito sería de aproximadamente 55 km².

3o. 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. (95)

4o. El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley.

5o. Interin se arreglan permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley de 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada. (96)

6o. En 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. (97)

7o. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito y para su gobierno municipal se seguirán observando las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con el presente. (98)

8o. El congreso del Estado de México y su gobernador pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación.

(95) Una ley de 18 de abril de 1826, dispuso que los pueblos cortados por la línea de demarcación, pertenezcan al Estado de México, si la mayor parte de su población quedase fuera del círculo distrital. (Rodríguez de San Miguel, Juan - N.; "Manual de Providencias Económico-Políticas para uso de los Habitantes del Distrito Federal", México, 1834, p. 1).

(96) (97) Véase la obra "Manual de Providencias Económico-Políticas para uso de los Habitantes del Distrito Federal", de Juan Rodríguez de San Miguel, México, 1834, en la que aparece el texto completo de la ley de 23 de junio de 1813.

(98) Véase el Decreto de 23 de mayo de 1812 para la formación de los ayuntamientos constitucionales. Ibidem.

9o. Mientras se resuelva 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.

10o. 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". (99)

El decreto fué publicado en el Diario Oficial el 23 de noviembre y el oficial del ejército José María Tornel y Mendivil fué designado gobernador del Distrito.

Un mes de discusiones -comenta Lira- habían definido, o mejor, confirmado que el centro territorial de la actividad política de la nueva nación era la Ciudad de México. "Era impotente cualquier oposición para que los poderes, fuera cual fuera el régimen adoptado, se establecieran en la principal ciudad del territorio mexicano". (100)

A un país independiente y nuevo correspondía una nueva forma de organización, por ello, si se estaba tratando de cambiar al país, era lógico que algunos diputados también trataran de cambiar la ubicación de la capital. Además la naturaleza -- del régimen federal en parte reforzaba esta idea. Pero la realidad se impuso al -- ideal. Lira da las razones:

"Nada más lógico y natural que el Congreso Constituyente y el Supremo Poder -- Ejecutivo residieran en la ciudad de México, pues ésta había sido el centro de

(99) Lira Andrés, op. cit., p. 65.

(100) Ibidem, p. 65.

gravedad en la vida del país desde los tiempos anteriores a la conquista; y -- por haberlo sido, allí se asentaron los poderes en la época colonial. Todo el peso de una tradición, la acumulación de recursos y la organización de las --- vfas de comunicación se imponían como necesidad a los mexicanos que trata(ron) de constituir a la nueva nación en 1824". (101)

En cuanto al Estado de México -comenta Macune- el decreto "no solamente privó al Estado de su dominio político y económico dentro de la federación, sino que también le creó una multitud de problemas políticos, económicos, financieros y sociales que envenenaron y amargaron la relación entre la federación y el estado en los años de 1824 (a) 1835". (102)

2.2.11. Conclusiones y Consideraciones Jurídicas.

A) Como puede observarse con claridad de lo anteriormente expuesto dos aspectos fueron claves durante el debate del constituyente: el carácter federal de la ca pital de la república y el lugar que ésta ocuparía. El primero de ellos, por desgracia, prácticamente no captó la atención de los diputados, en cambio, el segundo fué objeto de los más enconados debates.

En virtud de la naturaleza federal de la república que se estaba constituyendo, se dió por hecho, desde el principio, que la capital de la misma debía ubicarse en un territorio propio, distinto del de los estados. Era natural que la elección de - la misma correspondiera por tanto a un órgano federal, y así fue al facultarse al -

(101) *Ibidem*, p. 43.

(102) Macune, Charles W.; *op. cit.*, p. 24.

congreso general. Sin embargo, y es ahí donde comienzan a surgir los problemas, también se pensó que el Congreso general debía ejercer en su distrito las atribuciones de un congreso local. Esta última facultad del Congreso fue una copia del texto de la Constitución americana y mientras que en los Estados Unidos funcionó, en México no funcionaría por ser una realidad distinta.

Pues bien, la facultad del Congreso que comentamos no fue discutida por el --- constituyente, quizás debido a que confiaban al principio que se eligiría como capital un lugar distinto a la Ciudad de México, y cuando esto sucediera el artículo de las facultades del Congreso operaría perfectamente, como había operado en los Estados Unidos. Por tanto, en esos momentos no pasaron por la mente del constituyente - los problemas que se generarían con el Congreso como legislador de la Ciudad de México.

En tanto, los diputados concentraron su atención en el lugar donde residirían los poderes federales y ello les haría olvidar el anterior problema. Sólo durante - escasas intervenciones trata de aflorar tímidamente el verdadero problema, pero nunca con la suficiente fuerza como para que se debatiera abiertamente. Algunos diputados tocaron el tema de los conflictos entre poderes federales y locales, pero no -- fue sino Teresa de Mier quien puso el 'dedo en la llaga' al cuestionar si era necesario o no la existencia de una ciudad federal.

Con lo anterior lo que cuestionó Fray Servando fue la existencia misma del Distrito Federal, cuestionó su justificación. Como ya vimos, él mismo contestó que no era necesario y abundó en ejemplos y datos, pero ningún diputado le puso mayor atención pues estaban concentrados en el debate sobre el lugar a que se trasladarían -- los poderes, de suerte que, quedó olvidada la cuestión medular del problema y más -- tarde se tratarían de dar soluciones sin éxito.

En los últimos meses de sesiones y al realizar que los supremos poderes no se moverían de la Ciudad de México, algunos diputados comenzaron a advertir los daños que se causarían a los ciudadanos al privarseles de sus derechos políticos; todos se preocuparon pero ninguno acertó con la solución, y no era de sorprender, pues - el momento para hallar la solución ya había pasado.

En efecto al no establecerse en la Constitución un régimen jurídico concreto para el Distrito Federal y al no tener el carácter de Estado, sus ciudadanos veían disminuidos sus derechos políticos. (103)

No se pensó que la existencia de un Distrito Federal no necesariamente tenía que excluir que sus ciudadanos tuvieran derechos políticos. Se dejaron llevar por el ejemplo de los Estados Unidos y no hubo manera de salir de eso.

Seguramente que si los diputados hubieran considerado el asunto de los derechos políticos cuando se puso a discusión el artículo que daba al Congreso general el carácter de particular del Distrito, o por lo menos antes de que se jurara la Constitución, hubieran atinado a dar una solución justa, posiblemente por la vía de una adecuada delimitación constitucional de competencias.

B) Por lo que hace al debate sobre la elección del lugar sede de los supremos poderes, puede decirse, como ya se observó, que el tradicional peso político, cultural, económico, etc. de la Ciudad de México fue la realidad incontrastable que - impidió que salieran los poderes federales a otro sitio. A tal razón fundamental -

(103) Por un lado algunos diputados equipararon el D.F. a territorio, concediéndole el nombramiento de un diputado al Congreso Federal. (Art. 14 constitución). Por otro lado y al no tener el D.F. Congreso local, no podía participar en -- las elecciones de presidente y vicepresidente pues éstos se elegían indirectamente a través de los congresos locales (Art. 79 y siguientes). Lo mismo sucedía para la elección de individuos de la Corte Suprema (Art. 127 y siguientes).

siguieron otras también importantes como la falta de recursos para efectuar el --- traslado y la ubicación geográfica estratégica desde varios puntos de vista.

Debe destacarse también que de los diputados que se opusieron a la instala--- ción de los poderes supremos en la Ciudad de México, la mayoría fueron representa_ntes del Estado de México que defendían la desmembración del mismo. Por otro lado, los diputados de los demás Estados deseaban restarle poder al de México y preten--- dían obtener los beneficios de la federalización de una ciudad tan rica. ¿Que ha--- bría sido de los poderes federales situados en cualquier otra ciudad o pueblo fren--- te a los poderes del Estado de México instalados en el lugar más importante?

C) En cuanto a las consideraciones jurídicas expuestas a lo largo de las dis--- cusiones, puede decirse que poca influencia tuvieron frente a la realidad misma y frente a las razones polífticas.

Así por ejemplo, los argumentos de que para crear el Distrito Federal se ree--- quería de la cesión voluntaria del territorio de algún Estado, poco influyeron en el Congreso y éste, por considerar el interés federal superior al local, prácticamen--- te realizó un despojo.

En cuanto a si el congreso constituyente podía legalmente ocuparse del asunto de creación del Distrito Federal después de haber sido aprobada la Constitución, - se arguyó que en razón de no haberse reservado expresamente ese tema, no tenía fa--- cultades. Se dijo que la función del constituyente era la de formular la Constitu--- ción pero que una vez aprobada, sólo podía ocuparse de los asuntos previamente re--- servados o bien, de aquéllos que tuvieran una importancia relevante.

Lo anterior es muy discutible y no hay un criterio definido al respecto, sin embargo, considero que es dable al congreso constituyente ocuparse de los asuntos

pendientes necesarios de tratarse antes de que los poderes constituidos comiencen a operar, pues de lo contrario habría un vacío del poder. En el caso concreto que nos ocupa, considero que fue necesario que el constituyente definiera el lugar -- donde residirían los poderes supremos pues en la propia Constitución (Art. 67) se señalaba que el congreso ordinario se debía reunir el 1o. de enero en el lugar -- que designaría una ley. De no señalarse el lugar, el congreso ordinario no sabría donde instalarse legalmente; y la ley de que hablaba el artículo no podía expedirla otro órgano que el congreso constituyente.

En lo que respecta a si el congreso constituyente puede hacer uso de facultades que la Constitución atribuye al congreso ordinario, tampoco existe un criterio definido.

Considero que si el congreso constituyente ha establecido en la Constitución determinadas facultades a favor de cierto órgano de gobierno, no podrá arrogárselas una vez aprobada la Constitución pues sería violarla. Por su composición (dos cámaras) y funcionamiento, el congreso ordinario es distinto que el constituyente y si en la Constitución se han reservado ciertas facultades a aquél no puede ejercerlas éste. (104)

En el caso particular de la elección del lugar para residencia de los supremos poderes, la facultad estaba reservado constitucionalmente al Congreso General, y el constituyente se la arrogó para expedir el Decreto de creación del Distrito

(104) El jurista Manuel Herrera y Lasso señala varias acciones inconstitucionales del congreso constituyente de 1824, entre otras la del decreto de creación del D.F. "Estudios Constitucionales", segunda serie, Ed. Jus. México, 1964, p. 62.
Lo mismo puede decirse del decreto que declara a Tlaxcala territorio de la Federación. "El Caduceo de Puebla", Núm. 61, 30 de noviembre de 1824. Tomo III, pag. 260.

Federal. No obstante haber sido ello en principio inconstitucional, no pudo haber sido de otra forma en virtud de lo dispuesto en el artículo 67 antes comentado. Sólo en razón de esta contradicción entre artículos constitucionales quedó legitimada la acción del congreso constituyente. (105)

2.3. Los primeros años bajo el nuevo orden y la suerte del Estado de México.

Las novedades incorporadas en la Constitución y la indefinición legal de competencias motivó que en los primeros años que siguieron a su aprobación surgieran continuos conflictos entre los poderes federales, estatales y los del ayuntamiento de México.

Cuando eran entre estos dos últimos, en varias ocasiones se pidió la intervención del Gobierno Federal. (106) También se observó durante aquellos años que el ayuntamiento de México carecía de fuerza o poder suficiente para oponerse a las decisiones que tomaba el Gobierno Federal. (107)

(105) Tena Ramírez opina que "el poder constituyente no gobierna, sino sólo expide la ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos" y que una vez que "ha elaborado su obra, formulando y emitiendo la Constitución, desaparece del escenario jurídico del Estado, para ser sustituido por los órganos creados". Agrega que "el poder constituyente únicamente otorga facultades, pero nunca las ejercita". (Tena Ramírez, Felipe; "Derecho Constitucional Mexicano", 10a. edición, Editorial Porrúa, México 1970, p. 12 y 53.)

(106) Así por ejemplo en la sesión ordinaria del congreso de 30 de marzo de 1826 - se conoció de una queja del síndico del ayuntamiento de México contra el Gobernador del distrito por haberlo despojado de dicho empleo y acusándolo de algunos excesos y faltas cometidas en su cargo. ("Historia Parlamentaria Mexicana", Sesiones secretas, publicado por... p. 117).

(107) Para estos temas veáanse los interesantes y curiosos capítulos 5 y 6 de Lira, Andrés; op. cit.

Gaxiola comenta que "la constante agitación nacional, los cambios de sistemas de organización política y el descuido del Gobierno general y del Congreso, hicieron que el Distrito Federal viviera una vida precaria, sin ley de organización, con facultades concurrentes y superpuestas a las de los ayuntamientos y sin carácter definido ni constitucional ni administrativamente". (108)

La legislatura del Estado de México continuó protestando ante el Congreso General recién instalado, pero sin haber obtenido el respaldo deseado. De hecho sus perspectivas se opacaron casi al principio por la deserción del Ayuntamiento de la Ciudad de México.

El 25 de enero de 1825 este ayuntamiento, recientemente elegido, pidió a la Cámara de Diputados que no revocara o alterara la ley del Distrito del 18 de noviembre. Respaldo la autoridad y el juicio del Congreso Constituyente y argumentó que era ventajosa para todas las partes interesadas tener la riqueza y el talento de la Ciudad de México en el centro de la federación para darle unidad y conducción en los próximos años críticos. (109)

Durante los primeros años que siguieron al decreto de creación del Distrito Federal, la legislatura no cesó de enviar protestas a la Cámara de Diputados y a la de senadores para que se le restituyera su territorio, pero la actitud del Congreso fue en todo momento inflexible. Este por su parte se dedicó a discutir varias cuestiones derivadas del decreto y finalmente el 11 de abril de 1826 publicó

(108) Gaxiola, Javier; op. cit.; p. 26.

(109) Macune, Charles W.; op. cit., p. 33.

el decreto que confirmaba la creación del Distrito Federal. (110)

Al ver sus esfuerzos frustrados, la legislatura del Estado de México empezó a deliberar sobre el lugar que serviría en el futuro de sede de los poderes de gobierno del Estado. Su última sesión en la Ciudad de México la celebró el 29 de enero de 1827. Los poderes del Estado se trasladaron a Texcoco dando así comienzo a su peregrinación por varios lugares, pues luego pasaron a Tlalpan y finalmente a Toluca donde se instalaron definitivamente. (111)

2.4. Regímenes Centralistas.

2.4.1. Las Siete Leyes de 1836.

El régimen de la Constitución de 1824 prevaleció hasta que por bando de 6 de octubre de 1835 se publicó la ley del día 3 anterior, que prácticamente destruyó el sistema federal, disponiendo que "subsistirán los gobernadores que actualmente existan en los Estados, aun cuando hayan cumplido el tiempo que prefijaban las Constituciones de ellos; pero sujetos para la permanencia y en el ejercicio de sus atribuciones, al Supremo Gobierno de la Nación". (112)

El anterior proyecto de bases constitucionales se convirtió en la ley constitutiva de 23 de octubre, que con el nombre de "Bases para la Nueva Constitución",

(110) Este "Decreto del gobierno político del Distrito, sus rentas y nombramiento de diputados", concedió el derecho de nombrar representantes a la Cámara de Diputados y nacionalizó los ingresos de la ciudad de México. Respecto a la situación fiscal del Estado de México frente a la federación, véase el capítulo 5 de la obra de Macune antes citada.

(111) Véanse pags. 40 a 58 de la obra de Macune.

(112) Gaxiola, Javier; op. cit., p. 28.

dió fin al sistema federal. Su texto sirvió al Congreso General para elaborar una nueva Constitución, conocida por Constitución de las Siete Leyes, que fue publicada el 30 de diciembre de 1836.

La sexta Ley estableció las bases de división territorial de la República y -- del gobierno interior de los pueblos. El Territorio se dividió en tantos Departamentos cuantos eran los Estados, con ciertas variaciones; por ejemplo al Departamento de México se agregó el territorio de Tlaxcala. La Ciudad de México quedó como capital del Departamento del mismo nombre.

Con lo anterior, desaparecía el Distrito Federal y quedaba incorporado al Departamento de México. (113) (114)

Los artículos 22 y 23 de la mencionada Ley conservaron los ayuntamientos de -- elección popular. (115)

(113) Varias disposiciones jurídicas fueron promulgadas para reglamentar a las Siete Leyes:

El 20 de Febrero de 1837 se expidió una Providencia del Ministro del Interior que señaló que para que se verificare la incorporación del Distrito de esta capital al Departamento de México, se trasladaren a ella el Excmo. Sr. Gobernador y la junta departamental, y se procediera al nombramiento de prefecto.

El 20 de marzo de 1837 se expidió el Reglamento provisional para el gobierno interior de los Departamentos. Señaló que en cada Departamento había un gobernador nombrado por el Presidente de la República a propuesta de la junta departamental y auxiliado por un Secretario General. Los gobernadores nombraban a su vez a un prefecto para cada cabecera de distrito. A dichos funcionarios quedaban sujetos los ayuntamientos. (Ochoa Campos, Moisés; op. cit., p. 238).

(114) El artículo 19 de la Segunda Ley señaló que el Supremo Poder Conservador "residirá ordinariamente en la capital; pero en el caso de que la seguridad pública, o la suya exija su traslación a otro punto cualquiera de la República, podrá acordarla o verificarla por tiempo limitado". (Tena Ramírez, Felipe; -- "Leyes Fundamentales de México 1808-1978", op. cit., p. 212).

(115) Ochoa Campos, Moisés; op. cit., p. 237.

El constante fenómeno de nuestra historia de la injerencia de las autoridades superiores en los asuntos de las inferiores, también se hizo patente bajo este sistema. El jurista Rodríguez de San Miguel comentó en 1839 que en ninguna parte hacían papel más despreciable y nulo los capitulares y prefectos que en la capital de la República, porque en ella los superiores absorbían toda la autoridad de los inferiores, quedando éstos como simples ejecutores de las atribuciones que les conceda la ley. Agregaba que el alcalde quería ser regidor; el prefecto hacía de regidor y alcalde; los gobernadores hacían de prefectos, alcaldes y regidores; y el gobierno supremo hacía de gobernador, prefecto, alcalde y regidor. Finalizaba diciendo que "...no parece se ha tratado sino de destruir estas corporaciones". (116)

2.4.2. Bases Organicas de 1843.

El movimiento que dió origen a las Bases de Tacubaya firmadas el 28 de septiembre de 1841, desconoció a los supremos poderes creados por la Constitución de 1836, excepto el judicial, y ordenó la convocación de un nuevo Congreso Constituyente, que se reunió el 10 de junio de 1842.

Se presentaron tres proyectos a la asamblea pero ésta no pudo llegar a ningún resultado y tuvo que ser disuelta.

Poco después, el 6 de enero de 1843 se reunió la Junta de Notables que expidió las Bases de Organización Política de la República Mexicana el 13 de junio del mismo año.

Esta Constitución, también centralista, que regiría al país hasta la expedi-

(116) González, María del Refugio, "Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el Siglo XIX", en "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", Edit. Porrúa, México, 1983, p. 206.

ción del decreto de 2 de agosto de 1846, estableció en su artículo 3 que los Departamentos continuarían siendo los mismos que hasta entonces. (117) Por tanto subsistieron 24 Departamentos, uno de los cuales era el de México.

2.5. Regreso al federalismo.

Por el decreto de 2 de agosto de 1846 (emanado del gobierno provisional que -- presidió el general Mariano Salas), se puso fin a la vigencia de la anterior Constitución, y se resolvió que rigiera de nuevo la Constitución de 1824, mientras se publicaba otra. (118)

2.5.1. El Acta Constitutiva de 1847.

El sistema federal quedó formalmente restablecido con la expedición del Acta Constitutiva y de Reformas de los Estados Unidos Mexicanos, del 21 de mayo de 1847, que declaró vigente el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824.

Con motivo de la discusión del Acta Constitutiva, los diputados volvieron a debatir sobre el problema de la residencia de los supremos poderes federales.

Comentando los hechos relativos a la discusión del artículo 24 del proyecto -- que pasaría a ser el 6o. del Acta, O'Gorman explica:

"La segunda parte del artículo, que consultaba la representación de la ciudad de México en las elecciones de presidente y senado, estaba ligada con varias -

(117) Tena Ramírez, Felipe; op. cit., p. 406.

(118) O'Gorman, Edmundo; "Historia de las Divisiones Territoriales de México", 6a. Ed., Edit. Porrúa, 1985, p. 91.

proposiciones que se hicieron en el sentido de erigir en Estado al Distrito Federal y que se decretara la translación de los supremos poderes a otro punto de la República. (119) (120) Estas iniciativas fueron admitidas; pero se dictaminó y votó en contra sólo por razones de oportunidad y no porque no se estuviera, en principio, de acuerdo con ellas. Por eso, cuando en sesión del día 17 de mayo se puso a discusión la parte faltante del artículo 24, se aprobó con sólo la modificación de fijar el número de senadores, dejando la palabra "mientras", que daba a entender que la condición de la ciudad de México, como Distrito Federal, se consideraba provisional". (121)

En efecto, el segundo párrafo del artículo 6o. del Acta Constitutiva estableció que:

"Mientras la ciudad de México, sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos senadores". (122)

Lo anterior constituyó un logro para el Distrito Federal pues, como ya vimos, la Constitución de 1824 impedía que el Distrito Federal participara en la elección de Presidente y senadores. (123) Cabe señalar que no se mencionó al vicepresidente pues la misma Acta Constitutiva en su artículo 15 suprimió ese cargo. En cambio, -

(119) El mismo O'Gorman indica que la iniciativa de erigir al Distrito Federal en Estado correspondió a los señores Rfo, Buenrostro y Agreda, y que algunos señores como Pedro Zubieta, Montiel y Duarte propusieron que se trasladaran los supremos poderes a Celaya.

(120) Otro diputado, Ramón Talancón, propuso que la translación se hiciera a la ciudad de Lagos dentro de 4 meses y que la ciudad de México se erigiera en territorio. (Herrera y Lasso, Manuel; "Estudios Constitucionales", primera serie, Edit. Ius. México, 1983, p. 58).

(121) O'Gorman, Edmundo; op. cit., p. 106 y 107.

(122) Tena Ramírez, Felipe; op. cit., p. 473.

(123) El 24 de marzo de 1848 se expidió un decreto para la elección de diputados, senadores y presidente en el Distrito; y el 6 de junio del mismo año otro decreto sobre la translación de los supremos poderes al Distrito Federal, y las facultades que se conceden al poder ejecutivo. (Dublán y Lozano).

nada se señaló acerca de los ministros de la Suprema Corte.

Por lo que hace al número de diputados federales a elegir por el Distrito Federal, éste también había logrado avanzar lentamente pues un decreto del 12 de julio de 1830 le había facultado a elegir dos diputados en lugar de uno como originariamente, y otro decreto de 22 de mayo de 1833 elevó el número a tres. (124)

No obstante lo anterior, el Distrito Federal continuaba sin órgano de representación propio, sin congreso local.

En cuanto al ayuntamiento de México, en varias ocasiones vió disminuídas sus facultades durante esa época, pasando a ser ejercidas por el gobernador del distrito. (125) Por otro lado, sin embargo, desempeñó una "importante función de orden social y de patriotismo" cuando con motivo de la ocupación de la ciudad por el ejército norteamericano (1847-1848), "asumió la autoridad, en defecto de todo gobierno mexicano, y cuidó así del orden público como de la defensa de los ciudadanos contra las autoridades del invasor". (126)

2.6. La dictadura de Santa Anna.

Un nuevo pronunciamiento restauró en el poder a Santa Anna y cambió el régimen político. El centralismo se introdujo otra vez por conducto de las "Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución", de 22 de abril de 1853.

(124) Rodríguez de San Miguel, Juan N.; op. cit., p. 30.

(125) Véanse pags. 675 y 676 de Macedo Miguel; op. cit.

(126) Macedo Miguel; op. cit., p. 675.

2.6.1. El máximo centralismo.

Este ordenamiento conservó la división territorial anterior y no es sino hasta el 16 de febrero de 1854 que se amplió el territorio del Distrito Federal y pasó a llamársele distrito de México. (127) Quedaron comprendidos dentro de su territorio los siguientes poblados: San Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San -- Bartolo, Santa Fe, Huixquilucan, Mixcoac, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Tetepa, Xochimilco, Ixtapalapa, el Peñón Viejo y la medianfa de las aguas del lago de Texco-- co. (128) (129)

Mayor muestra de centralismo no podía haber. El gobierno del Distrito volvió a quedar a cargo de un Gobernador nombrado por el Presidente de la República.

Por ordenamiento de 25 de enero de 1855 (130) el territorio del Distrito Federal quedó dividido en tres prefecturas: Tlalpan, Tacubaya y Tlalnepantla, cada una de las cuales comprendía varias municipalidades. La primera de ellas incluyó a las municipalidades de México, Tlalpan, San Angel, Xochimilco, San Pedro Actopan, Tulya hualco, Tlahuac, Sta. Marfa Hastahuacan, Ixtapalapa, Ixtacalco y Milpa Alta. La prefectura de Tacubaya comprendió: Tacubaya, Popotla, Atzacapotzalco, Tacuba, Mixcoac, Santa Fé, Naucalpan y Huisquilucan. La de Tlalnepantla: Tlalnepantla, San Cristóbal Ecatepec, Guadalupe Hidalgo, Monte Bajo y Monte Alto.

(127) O'Gorman, Edmundo; op. cit., p. 115 y 116.

(128) Gaxiola Javier, op. cit., p. 31.

(129) El artículo 2o. del Decreto de 16 de febrero de 1854, dividió el Distrito Federal en ocho prefecturas centrales o interiores, que correspondían a los --- ocho cuarteles mayores que formaban la municipalidad de México. Por otra parte señalaba tres prefecturas exteriores, siendo la primera la que tenía por cabecera a Tlalnepantla, la segunda la de Tacubaya y la tercera la de Tlalpan. Los límites de estas tres prefecturas exteriores fueron fijados por decreto de 27 de marzo de 1854. Se respetó la organización del Ayuntamiento de México, que continuaría integrándose de un presidente, doce regidores y un síndico. - (Ochoa Campos, Moisés; op. cit., p. 240).

(130) "Noticias de la Ciudad de México y de sus Alrededores", artículos tomados del Diccionario de Historia y de Geografía", México, 1855, p. 123.

Los ayuntamientos quedaban presididos por los superintendentes, enteramente subordinados al gobernador del Distrito. En la Municipalidad de México hubo a su vez ocho regidores nombrados por el gobernador a propuesta del ayuntamiento, quedando - así eliminada la capacidad electiva de sus habitantes. (131)

2.6.2. Fin de la dictadura.

Al régimen centralista le puso fin el Estatuto orgánico provisional de la República Mexicana, decretado por Ignacio Comonfort el 15 de mayo de 1856. (132)

Este Código Lafragua expedido como provisional en tanto se sancionara una nueva Constitución, no hizo modificaciones a la división territorial, por lo que subsistió el Distrito Federal.

Sin embargo ya desde el 18 de febrero de 1856 se había instalado formalmente - el Congreso Constituyente que había de elaborar la Constitución, y cuyos debates - me encargo de estudiar en el siguiente capítulo.

(131) Ibidem, p. 123.

(132) O'Gorman, Edmundo; op. cit., p. 113.

2.7. El congreso constituyente de 1856-1857.

2.7.1. Presentación del proyecto de Constitución.

El proyecto de Constitución fue presentado el 16 de junio de 1856. Su artículo 49 incluyó por primera vez al Estado del Valle de México como parte integrante de la federación, disponiendo que se formaría de los pueblos comprendidos en los límites naturales de dicho valle.

Por la fracción 180. de su artículo 64 quedaba el congreso facultado a "designar un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Unión y variar esta residencia cuando lo juzgue necesario". (133)

2.7.2. Debate en general.

En el debate general el primer diputado constituyente que se refirió a dichos artículos fue Isidoro Olvera quien en su voto particular resaltó que "la razón principal que tuvo presente la mayoría de la comisión para consultar la erección del Estado del Valle, es la degradante tutela en que el Distrito, á pesar de sus grandiosos elementos para existir por sí en cuanto á su régimen interior, se encuentra bajo el gobierno general". (134) Añadió que:

"la tutela no depende tanto de no tener el Distrito una organización de Estado, cuanto de que es un axioma que en la sociedad del débil con el fuerte, -

(133) Zarco Francisco, "Historia del Congreso Constituyente de 1856 y 1857", Imprenta de Ignacio Cumplido, Tomo I, México, 1857, p. 476.

(134) Ibidem, p. 490.

aquel lleva siempre la peor parte, como de facto ha sucedido al Distrito, ya echando mano de sus rentas el gobierno general, ya ocupando otras que debían ser municipales, ya abandonándolo y aun poniéndose en su contra en los asuntos contenciosos...; y ya en fin, abrogándose la dirección de la instrucción y beneficencia pública, etc... De aquí se infiere que la exigencia vital de esta parte del territorio, es la salida de los poderes federales. Y además, sin esta reforma, ni es posible en México la existencia de poderes locales independientes, porque sabido es, que en el corto tiempo que residieron aquí los del Estado, fueron tantas, tan escandalosas y á veces tan ridículas las cuestiones suscitadas entre ambos poderes, que el general, tal vez agobiado por ellas, y sin sujetarse á la Constitución que espresamente le mandaba elegir un lugar para Distrito, usurpó al Estado de México su capital". (135)

Señaló también el diputado que la erección del Estado del Valle no era justa, ni política, ni conveniente, y destacó los problemas que acarrearía, pues el Estado de México

"quedaría reducido á una zona casi circular, gravemente oprimida por el Estado del Valle, á quien circundaba, y por los Estados colindantes que lo circunvalan, y tal situación, demasiado anómala y molesta, produciendo en todos los pueblos la necesidad de agregarse al nuevo Estado, daría mas adelante el resultado mismo que hoy desea el que suscribe, sin haberse conseguido otra cosa que la demora y el cambio de un nombre en la lista de los Estados de la federación". (136)

(135) Ibidem, p. 490.

(136) Ibidem, p. 491.

Expuso también el diputado citado las razones por las que consideraba debía establecerse la capital de la República en otro lugar, destacando que de tal modo se generaría un adelanto en otras áreas y no sólo en el lugar que hasta entonces ocupaba.

Finalmente, propuso se suprimiera del artículo 49 del proyecto la mención del Estado del Valle, y se le añadiera un segundo párrafo que quedara:

"El actual Distrito Federal, con lo que se le incorporó por disposición de D. Antonio Lopez de Santa-Anna, vuelve al Estado de México, de que hacía parte en 1824. El Congreso ántes de un año, elegirá una población que sea la mas central posible de la república, para la residencia de los supremos poderes de la federación". (137)

En resumen, se oponía a la erección del Estado del Valle de México, convenía en que los supremos poderes residieran en lugar distinto del que hasta la fecha ocupaban y proponía que el territorio que era del Distrito Federal pasara a formar parte del Estado de México.

Comentando el voto particular del Sr. Olvera, el diputado Ponciano Arriaga -- convino en que la mayoría de la comisión no creyó satisfacer todas las exigencias con la formación del Estado del Valle; sin embargo, no apoyó en todo las soluciones propuestas por Olvera pues el engrandecimiento del Estado de México provocaría nulificar al resto de los Estados. Se manifestó a favor del cambio de residencia de los supremos poderes. (138)

(137) Ibidem, p. 508.

(138) Ibidem, p. 647.

2.7.3. La comisión de división territorial y sus miembros.

El 11 de julio de 1856 se anunció quiénes formarían parte de la comisión de división territorial: los señores Castillo Velasco por el Distrito, Arizcorreta y Díaz González por el Estado de México, de la Rosa por Zacatecas, Rojas por Oaxaca, García Conde por Chihuahua, Aranda por Jalisco, Díaz Barriga por Michoacán, Mata por Veracruz, Noriega por Nuevo León, Rosas por Guanajuato, García de Arellano por Tamaulipas, Blanco por Coahuila, Robles por Chiapas, Fuente por la parte de Coahuila que no se unió a Nuevo León, Jaques por Guerrero, Quintana por Sonora, García Granados por Tehuantepec, Dorantes y Avila por la Isla del Carmen, Ruiz por Puebla y Ramírez (Ignacio) por Sinaloa.

El 14 de julio de 1856 se anunció que también pertenecerían a dicha comisión los señores: Villalobos por San Luis Potosí, Escudero y Echánove por Yucatán, Buenrostro (Manuel) por Aguascalientes, Zarco por Durango y Payno por Tabasco.

2.7.4. Debate en particular.

La discusión particular de la fracción 18a. del artículo 64 del proyecto de Constitución comenzó el día 10 de octubre de 1856. Varios diputados expusieron brevemente sus opiniones, pero en virtud de la infructuosidad del debate, por confundirse la materia objeto de discusión con la propia del artículo 49, se suspendió la misma el día 13. La polémica sobre la fracción 18a. quedaba reservada para días posteriores, hasta que se resolviera sobre el artículo 49.

2.7.5. Dictamen de la comisión de división territorial.

El 26 de noviembre de 1856, la comisión de división territorial presentó su -

dictamen. Después de exponer que las distracciones, los placeres, el lujo y la corrupción de la capital eran obstáculos para el sano desempeño de las labores de -- los funcionarios federales, señaló que los supremos poderes se trasladarían a Querétaro para ocupar un lugar más céntrico y que a Querétaro se le proporcionaría un nuevo elemento de progreso. Como consecuencia de este traslado, vendría la erección en Estado del actual distrito federal. (139)

El artículo 50 propuesto por la comisión señaló como partes integrantes de la federación al Estado del Valle de México y al "distrito federal que se establecerá en Querétaro". El artículo 53 estableció que "El Estado del Valle tendrá la misma demarcación que el actual distrito federal, no debiendo instalarse sino hasta el tiempo en que se efectúe la traslación de los supremos poderes". (140)

Del anterior dictamen claramente surgían dos problemas, el primero, que el territorio que sería asiento de los poderes federales iba a ser enorme: el de todo el Estado de Querétaro, y el segundo -que vino a ser el origen del texto que finalmente aprobaría el Congreso y que tanta polémica causarfa-, que se condicionaba la erección del Estado del Valle al traslado de los poderes supremos, de manera que, mientras éstos no se fueran a Querétaro, el Estado del Valle no existiría.

2.7.6. Discusión del dictamen de la comisión de división territorial.

Presentando el artículo 53 del dictamen de la comisión el 10 de diciembre de 1856, el diputado Guillermo Prieto propuso que se dividiera en dos partes para su análisis y discusión pues "no hay razón para que el reconocimiento de los derechos

(139) Zarco Francisco, "Historia del Congreso Constituyente de 1856 y 1857", Imprenta de Ignacio Cumplido, Tomo 2, México, 1857, p. 599.

(140) Ibidem, p. 600 y 601.

del Distrito dependa de una condición accidental y arbitraria". (141) Pensaba Prieto que al aprobarse la erección del Estado del Valle (primera parte del artículo), se le quitaría fuerza a la condición. Se aprobó la propuesta de dividir el artículo para su discusión.

La erección del Distrito Federal en Estado fue aprobada por 60 votos contra - 30. La parte relativa al traslado de los supremos poderes a otro lugar, fue objeto de la siguiente discusión.

Zarco se rebela inmediatamente contra la condición establecida en la segunda parte diciendo que "solo tiende á nulificar el acuerdo del congreso". (142) Asimismo comenta que:

"Retardar la organización del Distrito, hacerlo depender de una medida que chocará con muchos intereses, es solo hacer burla á la ciudad de México, --- ecesasperar á sus habitantes con vanas promesas y frustrar la existencia de --- una entidad política que sin necesidad de ensanchar su territorio, sería el - Estado modelo de federación, porque ningun otro reúne tantos elementos de --- prosperidad y de civilización". (143)

Señaló que es injusto que se pinte al gobierno de la Unión como "planta maldita que seca y esteriliza cuanto esté á su alrededor" (144), y que es falsa la idea de que sea imposible la existencia de un mismo punto del gobierno general y el de un Estado. Recordó que en Querétaro ya habfan residido los supremos poderes sin haberse presentado la más ligera dificultad con los poderes locales. "¿Por --

(141) Ibidem, p. 657.

(142) Ibidem, p. 657.

(143) Ibidem, p. 659.

(144) Ibidem, p. 658.

que el gobierno que solo debe ocuparse del interés federal, ha de ser obstáculo para la libertad local?" (145)

En cambio, el diputado León Guzmán se manifestó porque se decidiera si la Ciudad de México iba a ser Estado o Distrito Federal, pues no podía ser las dos cosas a la vez; y recordó los choques habidos entre los poderes locales del Estado de México y los poderes de la Unión durante el tiempo en que residieron juntos. (146)

Por su parte Ignacio Ramírez, reconociendo el derecho de los habitantes del -- Distrito a formar un Estado de la Federación, declaró que la erección del Estado de bfa tener sus efectos inmediatamente y que, una vez proclamada su existencia, el -- congreso mismo no tenía facultad para suspenderlo en el pleno ejercicio de su soberanía. "De ningún modo es justo que el Distrito quede en una situación anómala y -- precaria, y mil veces peor que cualquier otro Estado". (147)

En lo relativo a conflictos entre poderes, dijo que no son más que vanos fantasmás y explicó:

"Si se comprende bien cuáles son las funciones de uno y otro poder, se verá -- que es imposible que se choquen. El gobierno general puede muy bien recaudar -- los impuestos de todo el país: puede administrar las aduanas marítimas sin tener la menor disputa con el poder local. De la misma manera puede disponer del ejército, y en fin, ejercer todas las atribuciones que le encomienda la Constitución. Ningún inconveniente hay en que los poderes locales queden enteramente libres para ejercer sus funciones; si se originan algunas disputas, ellas serán de la misma naturaleza que las que las susciten en cualquier otro Estado.

(145) Ibidem, p. 658 y 659.

(146) Ibidem, p. 659.

(147) Ibidem, p. 659.

Si en otro tiempo hubo algunos conflictos, fueron enteramente ridículos; nacieron de funciones de iglesia, y asistencia al teatro; fueron cuestiones - de etiqueta que no volverán á suscitarse porque se comprende ya cuáles son los altos deberes de la autoridad, y se ven con desdén cuestiones tan pueriles". (148)

Guillermo Prieto coincidió en que la segunda parte del artículo atentaba en contra de la soberanía del estado que se erigía: "Retardar la erección del Estado del Valle es conculcar el principio federativo, es violar la misma Constitución, es incurrir en una monstruosa inconsecuencia". (149)

Es el diputado Castillo Velasco a quien correspondió aclarar que teniendo una constitución que determine la órbita que al poder local y federal le toca, no había razón formal para que hubieren conflictos entre ellos.

Finalmente, con "tono profético y solemne", el diputado Moreno advirtió que - "del cambio de temperamento del gobierno depende la salvación del país, y que si sigue México de capital de la federación, es segura la muerte de la República". (150)

Al decir de Zarco, fue quizás tan siniestro augurio el que movió a los diputados a aprobar la discutida segunda parte del artículo por 48 votos contra 38.

2.7.6.1. Comentarios.

Herrera y Lasso comenta que dicha

"mayoría insignificante... indica hasta qué extremo eran respetados en el Cons

(148) Ibidem, p. 660.

(149) Ibidem, p. 661.

(150) Ibidem, p. 662 y 663.

tituyente los derechos de la ciudad de México, puesto que hubiera bastado el cambio de ses votos a favor de la minoría, para que en esta ciudad hubieran existido simultáneamente: un Presidente de la República y un Gobernador del Estado del Valle, con su respectivo personal administrativo; el Congreso general y la Legislatura del Estado; Tribunales federales y locales". (151)

Después de haber oído los diputados las intervenciones tan claras y definidas como las que he referido, no puede más que sorprender su decisión final. Herrera y Lasso se lo explica de la siguiente forma:

"Ante semejante resultado desconcertante que frustró los esfuerzos de los más prestigiados oradores del Congreso y exaltó en cambio las declamaciones vacuas y ridículas de un Cantón de provincia sería el caso de manifestar extrañeza, a no tener en cuenta los defectos naturales de un parlamento y la influencia que en esta votación deben haber tenido dos importantes factores: lo numeroso de la Comisión territorial, suscritora del dictamen, que alistó en sus filas a representantes de todos los Estados y Territorios y la vanidad herida y el desprecio de los diputados de los Estados que, inferiores por regla general a quienes representaban al Distrito o residían en él, los motejaban de "sabios" y de "señores de la ilustración". (152)

Así se aprobaba la condicionalidad de la erección del Estado del Valle de México, quedando pendiente definir cómo y a donde podrían trasladarse los supremos poderes federales. A ello se dedicarían los diputados en los siguientes días entablando eternas e infructuosas discusiones pues finalmente los poderes de la Unión no se moverían de su lugar.

(151) Herrera y Lasso, Manuel; *op. cit.*; p. 56.

(152) *Ibidem*, p. 50.

Para los efectos de este trabajo lo importante es resaltar que desde ese día 10 de diciembre de 1856 la suerte del D. F. y de sus ciudadanos, tan preclaramente defendida por los diputados mencionados, quedaba abandonada. Posteriormente volvieron a argumentar en su favor, pero en vano, las bases ya estaban fijadas: el D. F. como Estado condicionado; el "paria de la federación" a decir de Zarco.

2.7.7. Adónde y cómo se trasladarían los supremos poderes.

Por lo que respecta a la parte del artículo 50 del dictamen de la comisión de división territorial, relativa al traslado a Querétaro, Mata expuso que no era necesario ocupar todo el Estado para la residencia de los poderes federales, sino que bastaba con diez millas cuadradas. Manifestó que no correspondía al congreso constituyente sino al constituido decidir esta cuestión y que no era Querétaro el lugar más apropiado.

Prieto atacó el dictamen de la Comisión pues ni daba razones fundadas para que fuera Querétaro el lugar elegido, ni establecía un plazo para llevar a cabo el traslado. Cuestionó:

"¿Que sucede con Querétaro? Sigue como Estado, mientras esté 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 se encoge, que se borra y se ecshuma sin cesar. Esto es burlarse del principio federativo y de la soberanía de los Estados, esto es perderse en el caos. Si se aprueba el artículo ¿que suerte se prepara a S. Juan del Río, Jalpan, Cadereita y demás poblaciones que hoy constituyen el Estado de Querétaro? ¿Van a ser administradas por el presidente de la República como gobernador, ó tendrán un gobernador lacayo y esbirro, como será el que

exclusivamente dependa del gobierno de la Unión?". (153)

Expuso también con realismo que la traslación costaría medio millón de pesos y que en las arcas públicas no habría dicho sobrante por mucho tiempo.

De entre los diputados que criticaban a la Ciudad de México como centro del lujo, del placer y de la corrupción, poco aconsejables para la residencia de los máximos poderes, quizás el que más haya sido el Sr. Moreno, quien hizo alusión a una serie de variados personajes históricos como Felipe II, Syla, Atila, Honorio III, etc. para concluir que la Ciudad de México era foco de la más insana corrupción y perversión.

Zarco se manifestó en contra de que se fijara en la Constitución el lugar - donde residirían los poderes pues se atarían las manos de los congresos futuros - para mudar la residencia. Y no obstante haber formado parte de la Comisión, se opuso a la elección de Querétaro por carecer de los más indispensables bienes muebles e inmuebles.

En respuesta al Sr. Moreno hizo una amplia exposición de las virtudes de la Ciudad de México y dijo que:

"Siguiendo el sistema del Sr. Moreno, al cabo de ocho ó diez años cuando Querétaro sea un centro de actividad y de comercio, es preciso que los poderes emigren para liberarse de la corrupción, para ir á hacer vida de anacoretas, y al cabo del tiempo cuando hayan estado en Monclova y en los márgenes del Bravo, si el país se puebla, si se desarrollan en todas partes sus elementos de riqueza, la virtud, la propiedad y el patriotismo, despues de haber jugado á pan y queso..., no tendrán más refugio que las cumbres del Popocatepetl". (154)

(153) Zarco Francisco; op. cit., p. 665 y 666.

(154) Ibidem, p. 669 y 670.

El diputado Arna expuso las razones de la Comisión diciendo que con el traslado de poderes se busca reducir el fenómeno de la centralización, atender el deseo general de la gente en todo el país y buscar un remedio a los males públicos. Estuvo de acuerdo en fijar un plazo prudente para el traslado y en que se considerara alguna otra opción de lugar.

El señor Olvera intervino para centrar el debate y destacar que lo fundamental es atender a los ciudadanos del D. F. en cuanto carentes de gobierno propio.

Algunas personas propusieron a Aguascalientes.

Al darse cuenta Zarco que nada resolvía el Congreso, solicitó se volviera al artículo que facultaba a los congresos constituidos decidir el lugar. Guzmán dijo que, para cumplir con el procedimiento legal, el artículo tendría que presentarlo la comisión de gobernación.

En tanto, se propuso añadir a Querétaro como parte integrante de la Federación en el artículo 50. Fue admitida la adición.

2.7.7.1. Un nuevo dictamen proponiendo a Aguascalientes.

No obstante el encargo hecho a la comisión de gobernación, la comisión de división territorial siguió trabajando y el 3 de enero de 1857 presentó un nuevo dictamen que proponía a Aguascalientes como sede de los poderes federales. El Distrito Federal se erigiría en la Ciudad de Aguascalientes y tendría como territorio un círculo con un radio de una legua. Las poblaciones excluidas se unirían a los Estados limítrofes que eligieran. Correspondería al primer Congreso constitucional fijar la fecha en que se efectuaría el traslado.

Tres miembros de la comisión: Mata, Villalobos y Zarco se abstuvieron de fir-

mar el dictamen, emitiendo un voto particular que a su vez proponía dar facultades al congreso constitucional "para designar un lugar que sirva de residencia á los supremos poderes de la Unión y variar esta residencia cuando lo juzgue necesario". (155) Sostuvieron que tal facultad debía ser del congreso constitucional a fin de que se evitara violar la Constitución en situaciones de emergencia en que se requiriera cambiar la sede de los poderes; y además, porque era impráctico que se asentara el lugar en la Constitución cuando todavía no se sabía si iba a ser posible económicamente realizar el traslado. (156)

Como defensor del dictamen de la mayoría, el diputado Díaz Barriga manifestó que la propuesta de la Comisión tendía, en última instancia, a hacer posible que se verificara la erección del Estado del Valle. Al crearse el Distrito Federal en Aguascalientes automáticamente se cumpliría la condición necesaria para la erección del Estado del Valle. Dijo que no importaba incluir en la Constitución el lugar se de de los poderes, pues la Constitución podía modificarse.

El 7 de enero fue rechazado el dictamen de la mayoría por 43 votos contra 36 y aprobado el voto particular por 67 votos contra 12.

De esta manera ingresó a la Constitución la fracción XVIII del artículo 64 - del Proyecto, retirada tres meses antes por la comisión.

2.7.7.2. Comentario.

Los ciudadanos del D. F. veían así frustradas sus esperanzas de mejorar su status político. Ahora, ni se tendría un plazo fijo para la traslación (el de la duración del congreso constituyente), ni un lugar determinado. La suerte del Distrito Federal quedaba en manos de los congresos constitucionales posteriores.

(155) Ibidem, . 760 y 761.

(156) Ibidem, p. 762 y 763.

2.7.8. Los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal.

Habiendo perdido el debate, en la parte fundamental, a los diputados defensores de los ciudadanos del Distrito Federal sólo les restaba pugnar para que los rechos políticos de los capitalinos fueran los más amplios posibles.

Las discusiones sobre esta materia se llevaron a cabo en las sesiones del 28 al 30 de enero de 1857.

Conscientes los miembros de la comisión de Constitución de la injusta situación en que quedaban los ciudadanos del Distrito Federal presentaron un dictamen sobre el artículo 64 del proyecto de Constitución por el que trataron de reducir la injusticia y llegar a una transacción, estableciendo el derecho de los ciudadanos a elegir algunas autoridades. Se facultaba al Congreso:

"Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, sobre la base de que los ciudadanos elegirán popularmente las autoridades políticas y municipales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales". (157) (158)

Como se observa, el nuevo texto implicaba una mejora significativa en la situación de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal pues el anterior texto (el proveniente desde 1824) no les permitía elegir "autoridades políticas", es decir gobernador, sino que éste era nombrado por el gobierno general (Art. 6º Decreto 18 noviembre 1824), en tanto que el nuevo texto propuesto ya les brindaba tal posibilidad.

(157) Ibidem, p. 842.

(158) Si bien es cierto que, como observa Herrera Lasso (p. 52 op.cit.), el dictamen que Zarco inserta indebidamente en la pag. 842, T. 2 (relativo a la adición de autoridades judiciales) fue presentado hasta el 30 de enero, también lo es que desde el 28 de enero se presentó el dictamen original del artículo 64 que es precisamente la materia de discusión de los días siguientes. La parte relativa a autoridades judiciales fue adicionada días después y aprobada por separado el día 30 de enero por 57 votos contra 26.

No obstante la mejoría, varios diputados volvieron a alzar su voz para impugnar la propuesta, aparentemente por considerar que la transacción les era poco digna. Querían todo o nada.

Ignacio Ramírez fue el primero en criticar fuertemente el dictamen pues

"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 particu- lares para que se pierdan en el erario federal, y se inviertan en gastos que corres- ponden á todos los Estados. El distrito quedará con dobles cargas y sin recursos - para su administración interior. (159)

El diputado Mata, quien suscribió el dictamen, le contestó que

"la organización municipal en manos del pueblo, basta para asegurar la liber- tad local y la buena administración de las rentas particulares. Como el arri- nglo del régimen interior del distrito queda encomendado al congreso constitu- cional, no hay aún razón para declamar contra él, cuando sobran motivos para esperar que sea democrático y arreglado á los principios de la Constitución". (160)

Añadió que "la comisión ha querido asegurar al distrito la libertad municipal, ya que el congreso ha creído imposible que existan á la vez en un mismo punto los poderes de la Unión y los de un Estado". (161)

El diputado Cedejas arremetió duramente contra el dictamen:

"Da tristeza ver que cuando tanto se declama en favor de los principios de la

(159) Zarco Francisco, op. cit., p. 843.

(160) Ibidem, p. 843.

(161) Ibidem, p. 843.

democracia, se quiera que el pueblo del distrito en su administracion interior esté bajo la tutela del congreso general; es decir, de un cuerpo que - él no elige y que no puede estar al tanto de sus necesidades. Este empeño - es anti-democrático, está en abierta contradiccion con muchas disposiciones constitucionales y va al absurdo de las teorías para los pueblos". (162)

Después de calificar de mentirosa la promesa de erigir el Estado del Valle, Castillo Velasco manifestó que

"El distrito es el asno de la fábula, van y vienen resoluciones, ocurren cambios políticos, y en el centralismo y en la dictadura y en la federación, el gobierno sea el que fuere, siempre manda en el distrito con la punta del - pié, para emplear una frase que aunque vulgar, es enteramente esacta". (163)

"Si se cree que los futuros congresos pueden dar una organización democrática al distrito, ¿ por que no el actual con su caracter de constituyente emprende la tarea que quiere abandonar a sus sucesores? ¿ Por que desdeña hacer efectivo el derecho que no ha podido reconocer?". (164)

Apeló finalmente ya no a la justificación de la asamblea sino a su compasión y sentimientos de humanidad para no dejar "a una población de 300,000 almas esclava de la dictadura". (165)

No sabemos si por ingenuidad o cinismo los diputados Olvera y Moreno contestaron que la situación del D. F. sería provisional y que terminaría cuando los supremos poderes se trasladaran a otro lugar. De la intervención de Moreno pueden - obtenerse algunas razones del fondo del asunto. Dijo:

(162) *Ibidem*, p. 844.

(163) *Ibidem*, p. 845.

(164) *Ibidem*, p. 845.

(165) *Ibidem*, p. 846.

"Lo que hay es, que el Distrito es ambicioso, que quiere engrandecer su territorio, que aspira a la dominación, que quiere ensancharse y extenderse. - Aquí encuentran los poderes elementos para oprimir, elementos para el despotismo que alarman a los Estados, que los amenazan con la pérdida de sus libertades". (166)

El artículo fue aprobado por 48 votos contra 31, el día 28 de enero.

2.7.8.1. Un último esfuerzo: traslado a Tlalpan.

Todavía en un último esfuerzo por salvar los derechos de los ciudadanos del D. F., los señores Castillo Velasco, del Rfo, Ignacio Ramírez, Prieto y algunos más, propusieron una adición al artículo 46 en el sentido de que el Estado del Valle pudiera erigirse cuando sus poderes se instalaren en lugar distinto de la Ciudad de México. Argumentaron que si el obstáculo era que poderes locales y federales residieran en el mismo lugar, podría salvarse trasladando los primeros a Tlalpan y dejando a los segundos en un territorio más pequeño. (167)

Puesta a voto la propuesta, no hubo diputados suficientes para votarla. Después de grandes esfuerzos de los diputados interesados para 'acarrear' (168) a los ausentes, llendo inclusive a buscarlos al Teatro Iturbide donde varios se encontraban, se logró reunir el quorum necesario hasta el día siguiente (29 de diciembre). La adición propuesta fué desechada por 52 votos contra 27.

2.7.9. Exposición del ayuntamiento de México.

Finalmente y con motivo de una exposición que dirigió al Congreso el ayunta-

(166) Ibidem, p. 846.

(167) Ibidem, p. 848.

(168) Veáanse en Zarco (pags. 849 y 850) o en Herrera y Lasso (p. 53 y 54 op. cit) los enormes esfuerzos que tuvieron que hacerse para lograr que los diputados cumplieran con sus obligaciones parlamentarias.

miento de México, pidiendo tener organización municipal libre y autoridades y -
rentas propias, el 30 de diciembre volvió a tocarse el tema del Distrito Federal.

2.7.9.10. Conclusión de Zarco.

A sabiendas de que ya nada lograrfa, pero con el afán de dejar clara su in-
conformidad, Francisco Zarco intervino nuevamente para precisar con su caracte-
rística franqueza la injusticia que se estaba cometiendo con los ciudadanos del
D. F. Dijo que para frustrar los principios de libertad, igualdad, derecho y -
justicia

"se recurre á moratorias, á condiciones poco francas. Esto ha sucedido con
el Distrito, se proclaman sus derechos, pero con plazo, con condiciones, de
tal manera que la proclamacion es una burla sangrienta, una inhumana ironfa,
una Constitucion idilio, una Constitucion novela.

"... se acuerda la erección del Estado del Valle, pero se dice que no ecis-
te mientras estén aquí los supremos poderes; pide sus rentas, sus recursos
que se están invirtiendo en atenciones generales, y se le contesta que es -
foco de corrupción y centralismo. Pide autoridades propias, organizacion que
convenga a sus necesidades, y se le concede el gran favor de que nombre á -
sus ayuntamientos!

"El Distrito quiere ecistir como ecisten los Estados, y se le condena a in-
justo pupilage. Por fin, un pueblo de trescientos mil habitantes es sacrifi-
cado, humillado, ultrajado en odio á dos o tres diputados que en él encuen-
tran hospitalidad, que tienen el enorme delito de vivir en la ciudad mas -
ilustrada de la República, y de haber defendido en ella los intereses y las

libertades de los Estados". (169)

Solicitó que se le concedieran autoridades propias, que pudiera "elegir una legislatura con atribuciones limitadas, sujeta, si se quiere, á la inspeccion del poder federal". (170)

Sentenció que

"Si todo se frustra, el Distrito se vengará, si, se vengará de tanto odio y de tanto ultrage, apoyando la misma Constitución que lo deshereda, recibiendo como hermanos á los hijos de todos los Estados, abriéndoles sus escuelas y sus colegios, y difundiendo su civilización en todo el país". (171)

La proposición fue desechada por 47 votos contra 36.

Una vez más intervino Zarco para decir que el Distrito quedaba en un estado anómalo:

"Puede tener un gobernador, puede tener prefectos; pero no puede tener una ley que señale las facultades de estos funcionarios. El gobernador ha de ejercer la dictadura local, y no ha de haber ni sombra de poder legislativo, ni modo de ecsijir la responsabilidad á las autoridades.

"Se concede un favor de que no puede gozarse, porque mientras el Distrito - no pueda darse sus instituciones, un estatuto orgánico por medio de una diputación ó de una legislatura, no se le promete mas que una ilusión, no se le dan mas que palabras que nada significan". (172)

(169) Zarco, Francisco, op. cit., p. 865.

(170) Ibidem, p. 866.

(171) Ibidem, p. 866.

(172) Ibidem, p. 873.

2.7.11. Texto final de la Constitución de 1857.

En el texto final aprobado de la Constitución se incluyó al Estado del Valle de México como parte integrante de la federación y dejó de mencionarse el Distrito Federal (Art. 43).

Su artículo 46 estableció:

"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 á otro lugar."

El territorio que en ese entonces comprendía el Distrito Federal era el que había establecido el decreto de 1854 de Santa Anna. Por tanto, la superficie del Distrito Federal bajo la Constitución de 1857 venía a ser muchísimo más amplia que la establecida en el Decreto de 18 de noviembre de 1824 (círculo de dos leguas de radio), habiéndose debido la variación "al más centralista de todos nuestros regímenes, como era el que prevalecía en 54, cuando Santa Anna amplió la superficie del Distrito de México". (173) La superficie total era de aproximadamente 1200 kilómetros cuadrados en lugar de 42 kilómetros cuadrados que había tenido en 1824. (174)

El Congreso de la Unión quedó facultado (Art. 72):

"V- Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la federación".

(173) Tena Ramírez, Felipe; "Derecho Constitucional Mexicano", 10a. Ed., Porrúa, México, 1970, p. 194.

(174) Moreno Toscano, Alejandra; "La Semilla Federal", en revista "Nexus", Núm. 99, marzo de 1986, p. 26.

"VI- Para el arreglo interior del Distrito federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales". (175) (176)

2.7.12. Resumen.

El debate del constituyente de 1856-1857 sobre el Distrito Federal tuvo tres grandes momentos, que correspondieron a tres problemas fundamentales:

- a) La necesidad democrática de que la porción más numerosa y adelantada del país concentrada en el territorio del D. F. tuviera un gobierno propio. - Ante ello, el constituyente propuso la erección del Estado del Valle, que fue aprobada por 60 votos contra 30.
- b) La inconveniencia de existencia simultánea del Estado del Valle y del Distrito Federal en un mismo territorio, por los conflictos de coexistencia de autoridades que se generarían, y por considerarse que se fomentaría el centralismo. Por tanto, el constituyente decidió aplazar la erección hasta que se trasladasen los supremos poderes a otro lado, aprobándose por tan sólo 48 votos contra 38.
- c) Ante la imposibilidad o indecisión de cambiar la residencia del Gobierno federal y, por tanto, de erigir el Estado del Valle, surge la necesidad de respetar los más posibles derechos de los habitantes de la Ciudad de Mé

(175) Ibidem, p. 1004.

(176) En cuanto a la elección de diputados al Congreso de la Unión el Distrito Federal quedaba facultado a elegir uno por cada cuarenta mil habitantes o por fracción que pasare de veinte mil. (Art. 53 Constitución, Tena Ramírez, Felipe; "Leyes Fundamentales de México (1808-1983)". 12a Ed., Edit. Porrúa, México, 1983, p. 615.)

xico. Se propuso facultar al Congreso de la Unión para el arreglo del D. F. sobre la base de que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, y para designar las rentas para cubrir las necesidades locales. El artículo se aprobó por 48 votos contra 31.

2.8. La Guerra de los Tres Años.

Con motivo del golpe de Estado que derrocó a Comonfort y que llevó a Felix Zuloaga al poder, se desconoció la Constitución de 1857 y se implantó un régimen centralista que, desde luego, modificó sustancialmente la organización del Distrito Federal.

El territorio del país se dividió en Departamentos, y el Distrito de México quedó a cargo de un gobernador designado por el Gobierno General; la administración de los fondos de la Ciudad de México se otorgó a una junta de propios y arbitrios. (177) Más tarde, (178) se agruparon los distritos de México, Texcoco, Tlalpan y Tlanepantla para formar el Departamento del Valle de México, quedando la Ciudad de México como capital del mismo y a cargo de un gobernador designado por el Presidente de la República. (179)

2.9. Reestablecimiento de la Constitución de 1857.

2.9.1. Disposiciones reglamentarias del Distrito Federal.

(177) Las disposiciones legales expedidas al efecto fueron: Circular 20 de marzo de 1858, Decreto de 16 de julio de 1858, Ley Orgánica de la Municipalidad de México y de sus Fondos de 12 de febrero de 1859.

(178) Decreto de 27 de abril de 1859.

(179) Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Felipe Solís Acero, "Gobierno y Administración del Distrito Federal en México", INAP, México, 1985, p. 63 y 64.

Después del triunfo de las fuerzas liberales en 1861 se reestablece la Constitución de 1857 y se expiden algunas disposiciones reglamentarias del Distrito Federal, fundamentalmente las siguientes:

a) Decreto de 23 de febrero de 1861, que atribuyó a la Secretaría del Estado y del Despacho de Gobernación, lo relativo al gobierno del Distrito Federal, en lo político y en lo administrativo.

b) Decreto de 4 de mayo de 1861, que dispuso que serían populares las elecciones de Gobernador del Distrito, Magistrados del Tribunal y jueces de lo criminal y lo civil. (180)

c) Decreto de 6 de mayo de 1861, por el que se dividió el territorio del Distrito Federal en una Municipalidad de México, y cuatro Partidos de Guadalupe Hidalgo, de Xochimilco, de Tlalpan y de Tacubaya. (181) Cada partido quedó a cargo de un prefecto nombrado por el Gobernador y la Municipalidad de México directamente a cargo del propio Gobernador. Los prefectos presidían sus respectivos ayuntamientos y ejercían las funciones de jefe de policía.

d) Decreto de 7 de junio de 1862, que al determinar la composición de algunos distritos militares, amplió el territorio del Distrito Federal. (182)

Con respecto a los prefectos, Ochoa Campos ha comentado:

"En lo político, el régimen de prefectura había quedado enraizado. Sin embargo, a la Reforma no puede imputársele el propósito de robustecer las -

(180) Ochoa Campos, Moisés; op. cit., p. 256.

(181) Los partidos se dividieron a su vez en municipalidades, siendo 17 en total sin contar la de México.

(182) O'Gorman, Edmundo; op. cit., p. 139.

Prefecturas con fines antidemocráticos. El pensamiento político de aquella época, concebía al sistema como una necesidad en materia de organización - estatal y como una nota progresista de regularización de la vida local... Todos sin excepción: Centralistas y federalistas, liberales, conservadores o imperialistas, recurrieron al sistema de Prefecturas". (183)

2.10. El Imperio.

Durante el Imperio de Maximiliano el territorio del Distrito Federal quedó comprendido dentro del Departamento del Valle de México. La capital se dividió en ocho cuarteles mayores de policía que a su vez se subdividían en tantos menores-cuantos concejales componían el Ayuntamiento. (184)

Los Departamentos quedaron bajo la administración de los Prefectos Imperiales que se auxiliaban de un Consejo de Gobierno. (185)

El alcalde de la capital era nombrado y removido por el Emperador y tenía a su cargo toda la administración comunal y la ejecución de las decisiones de los ayuntamientos, "que eran simples cuerpos deliberantes e inspectores, de elección popular y sin función política alguna". (186)

(183) Ochoa Campos, Moisés; op. cit., p. 257.

(184) Ibidem, p. 264.

(185) Artículo 28 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México 1808-1983"; op. cit., p. 674.)

(186) Macedo comenta que ese sistema dió buenos resultados en la ciudad de México, mejores que los que habían producido los precedentes. (Macedo, Miguel, op. cit., p. 678.)

2.11. La república restaurada.

Con la restauración de la República por Juárez, vuelve a entrar en vigor la Constitución de 1857 y se reestablece el Distrito Federal con los límites territoriales que desde antes se le habían asignado y bajo las bases jurídicas fijadas en dicha Constitución.

Al ser reformada la Constitución de 1874 para establecer la Cámara de Senadores al lado de la de Diputados, se señaló en forma expresa que se compondría de -- dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, a elegirse en forma indirecta en primer grado. (187)

No era sin embargo, la primera vez que se otorgaba ese derecho al Distrito Federal pues, como ya vimos el Acta Constitutiva de 1847 estableció ese derecho.

Herrera y Lasso comenta la reforma en los términos siguientes:

"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 conveniencia pública, que no cabe en los moldes regulares de la geometría política". (188)

2.12. El Porfirismo.

Durante los periodos de gobierno de Porfirio Díaz el Distrito Federal siguió sufriendo cambios importantes.

(187) Artículo 58 constitucional reformado. (Tena Ramírez; op. cit., p. 699).

(188) Herrera y Lasso, Manuel; op. cit., p. 60.

Por decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898 el Congreso de la Unión aprobó dos convenios de fijación de límites que el Distrito Federal había celebrado con los Estados de Morelos y de México respectivamente. (189)

Tena Ramírez considera que los decretos por los que el Congreso aprueba los convenios sobre límites son inconstitucionales pues la variación del territorio del Distrito Federal promovida por los convenios, implicaba una modificación al artículo 45 de la Constitución de 1857, para lo cual no tenía facultades el Congreso de la Unión. (190)

Su territorio fue también dividido en lo interno por decretos de 28 de Julio y de 16 de diciembre de 1899 (191), para quedar conformado por una Municipalidad de México y seis Prefecturas de Guadalupe Hidalgo, de Azcapotzalco de Porfirio Díaz, de Tacubaya, de Coyoacán, de Tlalpan y de Xochimilco. (192) (193)

La superficie total aproximada del Distrito Federal pasó a ser de 1483 kilómetros cuadrados, (194) en lugar de los 1200 kilómetros cuadrados que tenía desde 1854 con modificaciones en 1862.

-
- (189) Los decretos fueron publicados en el Diario Oficial de 23 de diciembre de 1898. Ochoa Campos, Moisés; op. cit., p. 351 y O'Gorman, Edmundo; op. cit., p. 143.
- (190) Señala Tena que un convenio de límites sólo puede tener por objeto precisar cuestiones dudosas o en disputa acerca de dicha materia, pero de ninguna manera adquirir o ceder parte del territorio no dudoso de una entidad federativa (Tena Ramírez, Felipe; "Derecho Constitucional Mexicano", op. cit., p. 194)
- (191) Derogó al decreto de 6 de mayo de 1861 expedido por Juárez.
- (192) Galindo y Villa, Jesús; "Reseña Histórico-Descriptiva de la Ciudad de México", Imprenta de Francisco Díaz de León, México, 1901, p. 1 y 2.
- (193) Jesús Galindo y Villa en ese entonces regidor del Ayuntamiento de México calculaba que la extensión superficial de la Ciudad de México era de ---- 20,000,000 metros cuadrados y que su población ascendía a aproximadamente 370,000 habitantes. La municipalidad de México por sí sola tenía aproximadamente 15,000 habitantes. (Ibidem, p. 7 y 8).
- (194) Moreno Toscano, Alejandro; "La Semilla Federal", en la revista "Nexos", -- Núm. 99, marzo de 1986, p. 26.

La primera autoridad política del Distrito Federal en aquellos años era el -- gobernador que dependía directamente de la Secretaría de Gobernación y era nombrado por el Presidente de la República. El Gobernador era también "presidente nato" del Ayuntamiento de México y a su aprobación pasaban los acuerdos del Cuerpo Municipal. El Ayuntamiento de México estaba compuesto por 20 regidores y dos síndicos -- electos popularmente, el regidor primero lo presidía. (195)

Por decreto de 14 de diciembre de 1900 el Congreso de la Unión autorizó al Presidente de la República para reformar la organización política y municipal del -- Distrito Federal. Se señaló que los ayuntamientos tendrían el carácter de cuerpos consultivos "con derecho a iniciar, ante el ejecutivo, todo lo concerniente a los servicios municipales". (196)

2.12.1. Reforma constitucional.

Seguramente para salvar la inconstitucionalidad de ese decreto, el Congreso -- de la Unión, a iniciativa presidencial, reformó la fracción VI del artículo 72 -- constitucional el 31 de octubre de 1901, para dejarla en los siguientes términos:

"Artículo 72 El Congreso tiene facultad:

VI. Para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territo----- rios". (197)

La importancia de esta reforma radica en que se suprimió del texto constitu-- cional lo relativo a la elección popular de las autoridades políticas, municipales y judiciales del Distrito Federal. Con ello la facultad del Congreso volvía a te--

(195) Galindo y Villa, Jesús; op. cit., p. 157 a 159.

(196) Gutiérrez Salazar, Sergio y Felipe Solís Acero; op. cit., p. 68.

(197) Tena Ramírez, Felipe; "Leyes Fundamentales de México 1808-1978", op. cit., p. 713.

ner la misma amplitud que en 1824, y quedaba sin limitación legislativa alguna. (198)

Herrera y Lasso comentó que la reforma fue un desmán contra el régimen democrático y dislate jurídico", así como una "negación rotunda del gobierno constitucional". (199)

2.12.2. Ley de Organización Política y Municipal del D.F., de 1903.

Con fundamento en el artículo citado se expidió el 26 de marzo de 1903 la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal. No fue discutida en el Congreso, sino dada por el Ejecutivo en uso de "facultad especial". (200)

Esta ley consideró al Distrito Federal parte integrante de la Federación y estableció que los límites de su territorio eran los fijados por los convenios de 1898. En lo interno, quedó dividido en trece Municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Atzacapozalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuaximalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa. (201)

Señaló también que el Distrito en el orden administrativo, político y municipal dependía del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación. El Ejecutivo ejercía el gobierno por conducto de tres funcionarios a quienes nombraba y removía libremente: el gobernador del Distrito, el

(198) Coronado, Mariano; "Elementos de Derecho Constitucional Mexicano" (1906), -- edición fascimular publicada por la Universidad Autónoma de México, México, 1977, p. 151.

(199) Herrera y Lasso, Manuel; "Estudios Constitucionales", segunda serie, op. cit., 217.

(200) Herrera y Lasso, Manuel; "Estudios Constitucionales", primera serie, op. cit., p. 61.

(201) Ochoa Campos, Moisés; op. cit., p. 272.

presidente del Consejo Superior de Salubridad y el director de Obras Públicas, -- que conjuntamente integraban el Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal. (202)

La ley reconoció la existencia de ayuntamientos en las municipalidades en -- que se dividía el Distrito, integrados mediante elección indirecta de primer grado. Creó a los prefectos políticos para las municipalidades foráneas, estableciendo que quedarían "bajo su inspección y dependencia". En el municipio de México el control lo ejercería directamente el gobernador del Distrito. (203) Se suprimió la personalidad jurídica de los ayuntamientos, haciéndose cargo el Gobierno del Distrito Federal de todos sus bienes, derechos y obligaciones. (204) Las rentas públicas de carácter municipal, quedaron como rentas de la federación.

Si tomamos en consideración el buen funcionamiento del Ayuntamiento de México, reflejado en los grandes avances materiales logrados en esa época por el mismo (205), tenemos a pesar que la razón fundamental que motivó la expedición de la ley, fué de índole política: mayor centralización de poder.

(202) Ibidem, p. 272 y Gutiérrez Salazar, op. cit., p. 69.

(203) Gutiérrez Salazar, op. cit., p. 69.

(204) Gaxiola Javier, op. cit., p. 35.

(205) El regidor Galindo y Villa da a conocer, en su obra citada, los logros y -- avances logrados por el Ayuntamiento de México y dice: "Los ingresos municipales en un período de treinta años, se han cuadruplicado, observándose que no ha pasado otro tanto con el número de habitantes de la Capital, lo cual indica con toda claridad que no es el aumento de población lo que ha acrecentado dichos ingresos, sino el aumento de riqueza pública, supuesto que se ha verificado aun en años en que no ha habido modificaciones en los impuestos". (Galindo y Villa, Jesús; op. cit., p. 186).

2.12.3. Centralismo y mucha administración, poca política.

Dos tendencias o características básicas del porfirismo afectaron definitivamente la vida democrática del Distrito Federal: la centralización de poder y el -- énfasis puesto en la administración, ambas íntimamente vinculadas.

Clara muestra del centralismo fue el desarrollo de la institución de Jefatu-- ras Políticas que si bien no era una novedad en nuestra historia, pues como se re-- cordará se implantó desde la Constitución de Cádiz, sí fue efectivamente implemen-- tada en la época porfirista.

Ochoa Campos comenta que

"Lo que en un principio pareció una institución a tono con la época, pasado - el tiempo se fue convirtiendo en un instrumento odioso de centralismo políti-- co. Las Prefecturas no modernizaron, como se esperaba, nuestra administración municipal. Injertadas en un medio de caciquismo tradicional, se constituyeron en agencias de despotismo y en trabas para el disfrute de los derechos cívi-- cos". (206)

"Los vicios de esta institución fueron comunes: suprimir toda manifestación - democrática y cívica de la ciudadanía; controlar las elecciones; cometer --- atropellos y abusos que llegaron a lindar con lo criminal". (207)

Si para instrumentar el centralismo en toda la República el gobierno se valió de los jefes políticos, en la ciudad de México la implementación fue automática al quedar su ayuntamiento prácticamente asimilado al gobierno general. (208)

(206) Ochoa Campos, Moisés; op. cit., p. 259.

(207) Ibidem, p. 274.

(208) Ibidem, p. 267.

Macedo, como protagonista de los hechos, al principio no parece sorprenderse por la pérdida de poder de los ayuntamientos, dando razones históricas. Decía que "la mezquindad de los poderes confiados a los ayuntamientos no pudo ser más patente, ... jamás el municipio fué entre nosotros ni un verdadero poder ni siquiera -- una institución distinta y separada de la que en general tuvo á su cargo la administración pública". (209)

Sin embargo más adelante entra a considerar las razones concretas que ocasionaron el estado de cosas que analizamos y refiriéndose a las relaciones entre el ayuntamiento de la Ciudad de México y el Distrito Federal, comenta que:

"Sus funciones (las del D.F.) han ido delineándose lentamente y sus atribuciones aumentando á medida que los ayuntamientos veían reducirse el campo de su acción, pasando al Gobierno muchas materias de las que habían sido municipales, y observándose muy a menudo que no existía regla precisa para separar las atribuciones gubernativas y las municipales, y que, apenas faltaba la -- armonía personal entre unos y otros funcionarios, se producían inmediatamente conflictos jurisdiccionales que turbaban de profundo modo la marcha administrativa". (210)

Insistía en la falta de delimitación legal precisa de funciones:

"No podía dejar de suceder; siendo el Gobernador del Distrito un funcionario claro e indudablemente del orden municipal, puesto que sus funciones se limitan á la policía bajo sus diferentes fases y á la satisfacción de las necesidades locales, de interés inmediato para el vecindario, y confiada al mismo

(209) Macedo, Miguel; op. cit., p. 684.

(210) Ibidem, p. 685.

tiempo la administración municipal á los ayuntamientos, la ley no podía hacer una división clara y precisa de funciones". (211)

Finalizaba Macedo diciendo que si bien era cierto que "la organización del -- Distrito y de sus municipios ha sido obra erizada de dificultades políticas de --- gran tamaño", también lo era que ella "no ha sido abordada de lleno, limitándose - todos los gobiernos á dictar disposiciones de importancia secundaria, que han deja do en pie todas las cuestiones de fondo y que sólo han servido para satisfacer las exigencias de momento". (212)

Lo que más llama la atención es, sin embargo, la convicción de los porfiris-- tas de que para lograr el proceso deseado era menester poner énfasis en la adminis tración menoscabando la política.

Este hecho lo explica Macedo haciendo referencia a la intervención del gobier no en el nombramiento de los munícipes:

"Este poder de designación de los funcionarios municipales, que de hecho ha -- concedido la República al Gobierno Federal como á los locales de los Estados, ha probado ser muy superior al de la elección verdaderamente popular y ha con tribuido en buena parte al progreso nacional, permitiendo que en los ayunta-- mientos, de la misma manera que en los cuerpos verdaderamente políticos ten-- gan entrada hombres de probidad, inteligencia y dotes administrativas, aunque carezcan de popularidad entre las masas analfabetas que forman la mayoría de las poblaciones". (213)

No obstante la estimación de dicha conveniencia, Macedo no dejaba de recono-- cer que comprometía los intereses sociales y que, por tanto, tarde o temprano ten--

(211) Ibidem, p. 685.

(212) Ibidem, p. 685.

(213) Ibidem, p. 686.

dría que modificarse el sistema.

Quedan pues señaladas las razones del porfirismo para establecer un sistema de gobierno poco democrático en aras del progreso.

2.13. La Revolución.

Durante los años de lucha revolucionaria, el enfrentamiento entre las fuerzas militares constitucionalistas y convencionistas "se tradujo en cambios ininterrumpidos de gobernantes en la Ciudad de México, y en un desorden administrativo que lindó con el caos". (214)

Después de la derrota de Villa por las fuerzas de Obregón, Carranza pudo regresar a la capital en agosto de 1915 y comenzó a reorganizar el gobierno. Derrugó para el Distrito Federal la ley del municipio libre y restableció provisionalmente la Ley de Organización Política y Municipal del D.F. de 1903. "Le parecía que el municipio libre podía funcionar en todas las ciudades del país, pero que la ciudad de México, sede de los gobiernos federales, debía ser excepción".(215)

En ese mismo sentido sería formulado poco tiempo después, su proyecto que presentó al constituyente.

2.14. El congreso constituyente de 1916-1917.

2.14.1. Proyecto de Venustiano Carranza.

El proyecto de Constitución que sometió Venustiano Carranza al Congreso ---

(214) Moreno Toscano, Alejandra; "La Mano del Caudillo", en revista "Nexos", --- Num. 99, marzo de 1986, p. 32.

(215) Ibidem, p. 32.

Constituyente de Querétaro el 10. de diciembre de 1916, estableció en su artículo 43 que el Distrito Federal era parte integrante de la federación. Por su artículo 44 se ampliaba el territorio del mismo:

"Art. 44o. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, más el de los distritos de Chalco, de Ameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero en el Estado de México, sobre los ejes geográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y del Monte Bajo".(216)

Gaxiola comenta al respecto que:

"La mayor extensión del Distrito Federal implicaba la mutilación del Estado de México y determinaba la comprensión territorial de la residencia de los Supremos Poderes de la Federación dentro de los límites naturales del Valle de México, superficie que históricamente se había considerado como la necesaria para la erección del Estado de su nombre". (217)

Por su parte el artículo 73 del proyecto facultaba al Congreso para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación (fracción V) y

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

"1a. El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades, cada una de las que tendrá la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a --

(216) Palavicini, Félix; "Historia de la Constitución de 1917", México, (sin fecha), Tomo I, p. 174.

(217) Gaxiola, Javier; op. cit., p. 36.

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 presiden - te 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 esté la administración de la ciudad de México, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.

"4a. ...

"5a. ..." (218)

Los artículos sobre división territorial fueron discutidos en las sesiones - del 4 y 5 de enero de 1917. (219)

2.14.2. Fundamento y fines del proyecto de Carranza.

El 26 de enero la Comisión sobre División Territorial dió a conocer cuales - fueron las razones que movieron a Carranza a proponer las mencionadas reformas. Carranza insistía en que aun cuando no se aceptaren por la asamblea, quedare por lo menos la constancia de ellas en los archivos y debates, "con el objeto de que

(218) Palavicini, Félix; op. cit., p. 180 y 181.

(219) Palavicini, Félix; op. cit., Tomo II, p. 115 a 126.

en el próximo Congreso Constitucional ya pueda trabajar sobre una idea que es buena y que es útil. (220)

"Los propósitos del C. Primer Jefe son militares, 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 la Ciudad de México, comprendiendo toda esta circunscripción, una formidable plaza fuerte que sería el último reducto, la última línea de defensa del país, en el caso de una resistencia desesperada en alguna guerra extranjera.

"Además, el Valle de México, hecho una sola entidad política, tiene sus recursos propios que le bastarían para su subsistencia y se presta para que, dependiendo directamente del presidente de la República, que acuerda con el gobernador del Distrito, se implementen los adelantos modernos en maquinarias y procedimientos agrícolas, de tal manera que se pueda conseguir una especie de cultivo extensivo y, por lo tanto, el máximo de producción.

"Hay algunos pueblos actualmente, que aunque no dependen del Distrito Federal se encuentran, sin embargo, más cerca de él y más lejos de los Estados a los que pertenecen y, en ese concepto, es más conveniente para ellos depender directamente del gobierno del distrito, tanto para su comercio como para el progreso de su cultura en general.

"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 -

(220) Ibidem, p. 140.

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 correspondan propiamente a nuestra organización constitucional, esto es, aquellos que no son del régimen interior de cada Estado". (221)

2.14.3. Dictamen de la Comisión sobre División Territorial.

La Comisión sobre División Territorial no consideró conveniente aceptar el - proyecto de Carranza sustentado en las razones antes transcritas, y sometió al vo to de la asamblea un nuevo texto:

"Artículo 44. 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". (222) (223)

El dictamen presentado por la comisión fue aprobado por "inmensa mayoría" el mismo día 26 de enero. (224)

El Territorio que en ese entonces tenía el Distrito era el que habían establecido los convenios sobre límites de 1898. Los decretos del Congreso de 1898 -- que reconocían los convenios y que fueron inconstitucionales (ver punto 2.12. anterior), quedaron purgados de su vicio en 1917 al reconocérseles en el texto cons

(221) Ibidem, p. 140.

(222) Ibidem, p. 142.

(223) El constituyente subsanó el error del constituyente de 1856-1857 de considerar al Estado del Valle de México, que no existía propiamente, como parte integrante de la federación.

(224) Ibidem, p. 144.

titucional. En otras palabras, se convalidó el acto viciado de nulidad.

La cuestión territorial que tan enconados debates originó en el constituyente de 1856-1857, apenas y fue discutida en el de 1916-1917.

2.14.4. Discusión en el Congreso.

Lo que ocasionó mayores intervenciones fue el artículo de las atribuciones del Congreso General, fundamentalmente en la parte relativa a la supresión de la municipalidad de México.

La base 2a. fracción VI del artículo 73 del proyecto fue discutida en la sesión del día 14 de enero de 1917. A favor de ella hablaron los diputados Machorro Narvaez, Palavicini, Cabrera (Alfonso) y Rodríguez (José M.); en contra los diputados Jara, Martínez de Escobar y Espinosa (Luis).

Machorro Narvaez dijo que el establecimiento del municipio libre hacía "verdaderamente incompatible" la existencia de los ayuntamientos con la de los poderes de la federación en una misma población. "El ayuntamiento o municipio libre debe tener la completa dirección de sus negocios, y los poderes federales tendrán bajo todos los ramos en que tengan que ver algo con el municipio, que estar sometidos a éste, lo que sería denigrante para los Poderes federales". Puso como ejemplo la fuerza armada del ayuntamiento que "pondría en un verdadero conflicto al presidente de la República". (225)

Félix Palavicini defendió la supresión de municipios en la Ciudad de México, diciendo que ésta no es una ciudad autónoma pues vive de los recursos de la fede-

(225) Ibidem, p. 292.

ración y en última instancia de los Estados.

"La ciudad de México ha vivido siempre de las contribuciones afluentes de -- todas las entidades federativas para su embellecimiento; eso es legítimo, a esto tenía derecho la ciudad de México; pero a esto no tienen derecho los mu nicipales de la ciudad de México...; todos los servicios municipales en la ciu dad de México son pagados por la federación, porque las rentas del municipio no bastarían para sostener el lujo de la ciudad de México". (226)

Abundó en que:

"El municipio de México, resolviendo sus obras materiales, tiene que dispo-- ner de fondos que no son propios y lo hace resolviendo en el consejo muni cipal todos los contratos de luz, pavimentos, etc, etc; en cambio, si no fue-- sen los concejales de la ciudad de México los que tuvieran que resolver, se-- ría el Congreso, los representantes de los Estados, que es de donde viene el dinero... Las obras públicas son el negocio principal de la ciudad de Méxi-- co, desde el punto de vista del ayuntamiento. Si esos fondos vienen de los - Estados, ¿a quien toca vigilar si no a los representantes de la federa----- ción?" (227)

Después de informar que la "Primera Jefatura ha mandado reunir todos los da-- tos" sobre los recursos económicos del ayuntamiento de México, dijo que resultó "que los ingresos municipales serían insuficientes para atender los servi cios municipales". (228)

(226) Ibidem, p. 295.

(227) Ibidem, p. 296.

(228) Ibidem, p. 297.

También argumentó que las autoridades de la ciudad siempre estaban en desacuerdo:

"El gobernador del distrito no sabe todavía hasta donde llegan sus límites de acción, frente al presidente municipal, y el presidente municipal y el gobernador del distrito se encuentran todos los días frente al comandante militar. El comandante militar, el gobernador del distrito y el presidente municipal están siempre en México con una serie de dificultades de jurisdicción, aun para lo más sencillo". (229)

En cuanto a los nombramientos de funcionarios del Distrito, señaló que el -- Congreso debía tener su necesaria participación pues siendo que la federación sostenía a la Ciudad de México, un órgano representativo de la federación debía intervenir en ello; proponiendo que el nombramiento fuera hecho por el Presidente -- pero después de consultar con el Congreso.

"Si las autoridades de la ciudad de México fuesen únicamente nombradas por -- el Ejecutivo, resultaría que todos los poderes allí residentes estarían subalternados a una autoridad ejecutiva inmediata, que no tendría por los otros poderes más que el respeto que quisiera daries, considerando la jerarquía -- que las leyes les dan. Pero si los gobernantes de la ciudad de México tienen que ser nombrados por el Ejecutivo con ayuda del Congreso de la Unión, la federación estaría vigilándolo". (230)

En resumen decía Palavicini que al no haber libertad económica no podía haber autonomía. (231)

(229) *Ibidem*, p. 297.

(230) *Ibidem*, p. 297.

(231) El mismo Palavicini observa que sus argumentos serían más tarde empleados -- por Obregón para suprimir los municipios del D.F., no obstante haber sido -- rechazados por la facción obregonista del congreso constituyente.

Los diputados Rodríguez y Cabrera se dedicaron a poner ejemplos de la dificultad de coexistencia entre los poderes federales y los locales, según lo observaron cuando se presentó esta experiencia en Veracruz pocos años antes. (232)

Rodríguez agregó que "el principal problema que existe en México es que en la ciudad de México el gobernador del distrito es una especie de jefe político y yo recuerdo que en la mayor parte de los Estados donde existió jefe político, nunca pudo haber ayuntamiento". (233)

El primero de los diputados que se opusieron al proyecto y al dictamen fue Heriberto Jara, quien cuestionó desde un principio el argumento de que habría dificultades al coexistir varias autoridades. Dijo que de haber incompatibilidades entre los poderes federales y el municipio, sería admitir que no era posible la existencia del pacto federal en la República. "¿Que tiene que ver que el ayuntamiento de la ciudad de México disponga que se haga tal o cual obra o disponga que no se haga, si en esas minucias no deben inmiscuirse los Poderes Federales?" (234)

"Si fuésemos a admitir que los Poderes federales se lesionan por alguna disposición municipal, entonces admitiríamos también que las disposiciones municipales no pueden existir en donde residen los Poderes de un Estado, porque existe la misma relación... El respeto para las pequeñas instituciones de -- parte de los grandes es lo que debe sentarse aquí, de asegurar la libertad municipal". (235)

Añadió que:

"El deseo de centralizar ha hecho que la ciudad de México vaya perdiendo po

(232) Ibidem, p. 299 y 300.

(233) Ibidem, p. 300.

(234) Ibidem, p. 293.

(235) Ibidem, p. 293.

co a poco su autonomía como municipio libre. Durante el gobierno del general Díaz, se separaron varios ramos cuya administración pertenecía directamente al municipio y fueron administrados por el gobierno del Distrito; pero esto fue con el deseo de centralizar y, más que de eso, para hacer negocio, porque la ciudad de México se presta mucho para que hagan negocio los mandatarios que no son honrados". (236)

Dijo también Jara que:

"Es indudable que el funcionamiento administrativo de la municipalidad de México, será mucho mejor dependiendo de un ayuntamiento libremente elegido y compuesto de ciudadanos en quienes sus electores vean a hombres progresistas siempre dispuestos a trabajar por el engrandecimiento de la ciudad que confía a su custodia; será mucho mejor y más benéfico que un cuerpo de empleados que no ven con tanto empeño los intereses puestos bajo su administración, y con el inconveniente de que, siendo por designación del ejecutivo, pudieran ser, en más de un caso, desconocedores del medio y por consiguiente, no los más indicados para desarrollar una buena administración". (237)

Finalmente, el diputado Luis Espinosa atacó el dictamen por antidemocrático

(236) *Ibidem*, p. 293.

(237) Este párrafo transcrito es al decir de Gutiérrez Salazar y Solís Acero, op. cit., p. 72, un voto particular de Heriberto Jara; sin embargo, no se encuentra en la obra de Palavicini. Jara propuso sustituir la base 2a. del proyecto por la siguiente: "Cada Municipalidad estaría a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, inclusive la Municipalidad de México a lo que se dejará el libre funcionamiento como entidad municipal, disfrutando de todas las prerrogativas que la ley señala y devolviéndole la administración y manejo de los ramos que indebidamente han estado bajo la acción directa del Gobernador del Distrito" (Herrera y Lasso, Manuel; op. cit., p. 67).

diciendo que "una de las características de las dictaduras es imponer autoridades, es imponer mandatarios, y todas las imposiciones han sido siempre odiosas". (238)

Haciendo una comparación con la ciudad de Washington, añadió:

"Considerando que quisiera hacerse otro Washington en México, no sería posible porque allí no existen únicamente gente de dinero; allí hay cuando menos, un cincuenta por ciento de habitantes verdaderamente pobres, que reclaman a la revolución, con gritos angustiosos, una autoridad que se preocupe por ellos; y he aquí porque es necesaria la institución municipal en la ciudad de México. La revolución constitucionalista, que no solamente vino conquistando principios democráticos, sino principios aún más altos, como éste, el de que el ciudadano ponga en ejercicio sus derechos, se vería fracasar en México si no se permitiese a sus habitantes el derecho a elegir a sus autoridades inmediatas". (239)

En cuanto a la cuestión económica dijo que en México "es seguro que si existen recursos suficientes para que una corporación municipal tenga vida independiente, es decir económica... Al ayuntamiento solamente corresponden los gastos que son verdaderamente suyos, como son aguas, mercados, alumbrado, panteones, diversiones, publicaciones, casas non sanctas". (240)

Puesta a discusión la primera parte de la base 2a. fracción VI del artículo 73, fue aprobada por unanimidad de 139 votos. Su segunda parte que dice "hecha --

(238) Palavicini, Félix; op. cit., p. 301.

(239) Ibidem, p. 301.

(240) Ibidem, p. 301.

excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley", fue rechazada por 90 votos en contra y 44 a favor.

2.14.5. Texto definitivo.

El texto finalmente aprobado de las tres primeras bases de la fracción VI, - fue:

"1a. El Distrito Federal y los Territorios se dividirán 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.

"2a. Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento' de elección popular directa.

"3a. El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a -- cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la - República, los de los territorios, por el conducto que determine la ley. Tan to el gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República". (241)

Comentando la base 3a. Ochoa Campos ha señalado que era

"atentatoria para más de la décima parte de la ciudadanía mexicana, (pues) - contenía los mismos vicios que por tanto tiempo ensombrecieran el ejercicio

(241) Ibidem, p. 673.

cívico bajo las prefecturas políticas... En realidad, el funcionario de gobierno, nombrado por el poder central, seguía significando la conculcación del derecho -- fundamental de libre elección popular y para el caso, era lo mismo que se le designase con el nombre de Prefecto o de Gobernador". (242)

Por primera vez en la historia se daba al gobernador del Distrito rango constitucional. Hasta entonces su autoridad solamente provenía de la Ley de 1903.

El artículo del proyecto relativo a la facultad del Congreso para cambiar la residencia de los supremos poderes federales, que no era más que una copia del artículo correspondiente a la Constitución de 1857, fue aprobado sin discusión y -- por unanimidad. (243)

Herrera y Lasso se pregunta cuál pudo haber sido el criterio constituyente -- en materia del Distrito Federal y se contesta que el de:

"Mantener la vieja promesa, hasta entonces incumplida, de gobierno plenamente propio para la ciudad de México, mediante la erección en su caso, del Estado del Valle con la superficie que le fije la ley; y hacer extensiva a la Metrópoli, la libertad municipal que le había arrebatado a medias la ley de 1903 y que, con tanta amplitud, otorgaba la nueva Constitución a los Estados, como la más preciosa de las dádivas revolucionarias". (244)

La Constitución fue jurada el 31 de enero de 1917, publicada el 5 de febrero y entró en vigor hasta el 10. de mayo.

(242) Ochoa Campos, Moisés; op. cit., p. 347.

(243) Herrera y Lasso, Manuel; op. cit., p. 67.

(244) Ibidem, p. 68.

2.15. Primeros años de vida constitucional.

2.15.1. Ley de Organización del Distrito y Territorios (1917).

Sin embargo antes de la fecha señalada para su entrada en vigor, se expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios el 14 de abril de 1917. En vista de que el órgano constitucionalmente facultado para legislar sobre el D.F. era el Congreso General y que éste no se constituiría sino hasta el 10. de mayo de -- 1917, según artículo 10. transitorio, es posible cuestionar la constitucionalidad de la mencionada ley. Los argumentos serían los mismos que los empleados en el capítulo 2.2.11. de este trabajo.

Dicha ley comprendía capítulos tan importantes como los relativos al gobierno del Distrito, a su sistema fiscal, a la beneficencia, a la instrucción pública primaria, a la seguridad pública, a los caminos y obras y a la administración municipal.

La Ley de Organización dejó subsistente, en forma provisional, la división municipal anterior y conservó vigentes los reglamentos que no fueran incompatibles con la Constitución. (245)

El ayuntamiento de la Ciudad de México quedó formado por veinticinco concejales y los de las demás municipalidades del Distrito Federal, por quince cada uno.

Los Ayuntamientos, designados por elección popular directa, se renovaban por mitad cada año. Su primera autoridad era el Presidente Municipal, a quien correspondía publicar y hacer cumplir las leyes, decretos, bandos y sentencias, así como legalizar exhortos, expedir certificados de vecindad, imponer multas y arres--

(245) Ochoa Campos, Moisés; op. cit., p. 349.

tos, conservar el orden, etc.

Los delegados ejercían sus funciones en las poblaciones de cada municipalidad que no fueran residencia del Ayuntamiento, al que auxiliaban en sus labores.

Moreno, citado por Ochoa Campos, comenta que la ley,

"en términos latos, dejó a cargo de los Ayuntamientos la atención de los servicios de seguridad, caminos, obras públicas, instrucción y otros, en cuanto a su aspecto puramente local, pero imponía el Gobierno del Distrito, la obligación de supervisar e inspeccionar la prestación de dichos servicios para perceriorsarse 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 abarcaran dos o más municipalidades o tuvieran un carácter de importancia general para el Distrito, su atención quedaba a cargo del Gobierno de esta Entidad". (246)

Y concluye Ochoa C. diciendo que el hecho era que

"Los Ayuntamientos sufrían la tutela de una autoridad no elegida por la propia comunidad y con ello, se mutilaba el principio de libertad municipal, -- que no radica solamente en la libre elección de las autoridades locales, sino además, en un régimen general que legítimamente gobierne por tener la mísma fuente de soberanía popular y que no invada la esfera específica del Municipio". (247)

Por su parte, Gaxiola comenta que la ley citada "limitó aún más la actividad

(246) Ibidem, p. 348.

(247) Ibidem, p. 384.

de los ayuntamientos, sujetándolos, en lo económico, a un poder superior: el del Presidente de la República, y en lo político y administrativo, al control del Gobernador del Distrito... Ninguno de los servicios típicamente municipales quedó completamente al cuidado de los ayuntamientos". (248)

2.15.2. Nueva iniciativa de reformas de Carranza.

Al año siguiente de 1918, el 3 de octubre, Venustiano Carranza, ya como Presidente de la República presentó una iniciativa de reformas constitucionales con el mismo contenido de su proyecto de 1916. El Senado aprobó la iniciativa y el 8 de marzo de 1919 se convocó a un período extraordinario de sesiones del Congreso para su discusión en la otra Cámara, pero no llegó a ser aprobado.

El 2 de mayo de 1919, día de la apertura del período extraordinario de sesiones, Carranza leyó un mensaje en el que exponía sus argumentos para lograr la reforma propuesta.

Los argumentos fueron rebatidos uno por uno por el ayuntamiento de México. En resumen manifestó que suprimir el Ayuntamiento de elección popular en la ciudad de México, era abatirla hasta una condición política inferior a la de los territorios que, constitucionalmente, disfrutaban del régimen de municipio libre. Si la Constitución no permitía que 80,000 mexicanos (número mínimo para crear un territorio) carecieran del gobierno propio de un Estado, ¿cómo admitir que se -- privara a 700,000 no solamente del régimen político que la Constitución atribuye a los Estados, sino hasta de la autonomía municipal que concedía a los territorios?" (249)

(248) Gaxiola, Javier; op. cit., p. 35.

(249) Herrera y Lasso, Manuel; op. cit., p. 70.

2.15.3. Varias iniciativas de reformas constitucionales.

En septiembre de 1919 un grupo de veintitún diputados presentaron una iniciativa para derogar la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 constitucional, - argumentando que la persistencia de gobernadores del Distrito y Territorios estaba en pugna con la organización que a las partes integrantes de la federación daba el artículo 115 y en pugna con el principio revolucionario de abolir las "odiosas" jefaturas políticas. Además decían que siendo los gobernadores agentes del - Ejecutivo, su misión era netamente política y no administrativa, y que carecían - de delegación de soberanía. Señalaron que urgía hacer desaparecer los "onerosos e ilegítimos gobiernos del Distrito y Territorios para evitar así el centralismo -- del poder político autoritario". Propusieron que los ramos del gobierno del Distrito pasaran a las Secretarías de Estado: a Gobernación pasarían las instituciones de beneficencia, establecimientos penales, etc; a Hacienda el cobro de impuestos no municipales, a la Secretaría de Industria y Comercio el Registro Público de la Propiedad, el Archivo General de Notarías; etc. (250)

Dicha iniciativa se mandó archivar en 1933 por extemporánea. (251)

Años más tarde en noviembre de 1922, otro grupo de diputados promovieron una reforma constitucional por la que se suprimía el gobernador del Distrito Federal y se encomendaba su gobierno a la Secretaría de Gobernación, a través de su Departamento de Gobierno del Distrito Federal y Territorios, con excepción de las funciones fiscales que pasaría a depender de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las razones esgrimidas fueron la inutilidad del Gobierno del Distrito, las frecuentes pugnas entre éste y el Ayuntamiento, y la absorción indebida de rentas

(250) "Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados", 4 de septiembre de 1919.

(251) *Ibidem*, 20 de diciembre de 1933.

municipales. Manifestaron también su "convicción absoluta de que el Gobierno del Distrito sólo fue mantenido en la Constitución como un medio para ejercer pre---sión política, de que se valió el entonces Primer Jefe para el logro de fines ulteriores". (252)

Fue mandada a archivar por extemporánea en 1933. (253)

Tiempo después, en diciembre de 1926, se discutió en el Congreso de la Unión una iniciativa que pretendió reformar la base 2a. fracción VI del artículo 73 --- constitucional en los siguientes términos:

"2a. Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popu---lar directa, a excepción del municipio de México, que estará a cargo de un Consejo nombrado por el Ejecutivo Federal".

La reforma fue aprobada por la Cámara de Senadores y hasta donde sabemos su último trámite fue la remisión a la Cámara de Diputados el 30 de diciembre de --- 1926. (254)

Quizás, de haber sido aprobada por la otra Cámara, no hubiera presentado --- Obregón su iniciativa de 1928 y otro rumbo habría cogido el Distrito Federal. Como se observa la reforma propuesta era mucho menos grave para los derechos políti---cos de los ciudadanos que la de Obregón, pues sólo quedaban afectados los habi---tantes del municipio de México.

(252) Ibidem, 23 de noviembre de 1922.

(253) Ibidem, 20 de diciembre de 1933.

(254) Ibidem, 30 de diciembre de 1926.

Finalmente el 25 de abril de 1928 Alvaro Obregón, en ese entonces candidato a la presidencia de la República, presentó al Congreso de la Unión, (255) una iniciativa de reforma constitucional que tendía a suprimir el régimen municipal en el Distrito Federal. La iniciativa tuvo la fuerza que le imprimió el caudillo revolucionario que estaba a punto de ser Presidente; ni su muerte de el 17 de julio de 1928 pudo pararla.

2.15.4. Desconcierto en el gobierno de la Ciudad de México.

Alejandra Moreno Toscano explica las razones por las cuales hubo en esa época tanta inquietud en relación con el gobierno del Distrito Federal, diciendo que en los años siguientes a la promulgación de la Constitución de 1917,

"en la práctica el gobierno federal dictaba las políticas y desde el gobierno se distribuían los cargos del ayuntamiento entre los adictos al caudillo en turno. Pocas veces había elecciones y cuando llegaban a realizarse, los grupos opositores, se robaban las urnas, presionaban a los electores o se declaraban todos triunfantes y cada uno formaba su propio ayuntamiento. Con esos hechos adquirió fuerza la idea de que el orden en la ciudad sólo se conseguiría con la supresión de los ayuntamientos". (256)

(255) Algunos autores como Gutiérrez y Solís, han afirmado que la iniciativa de Obregón fue acogida por un grupo de diputados para presentarla formalmente. Desconozco la fuente de información consultada por los mencionados autores para hacer tal aseveración, pero a juzgar por los diarios de sesiones, la iniciativa de Obregón después de haber sido leída en la Comisión Permanente se mandó a la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación, sin haber mediado acogida, expresa, al menos, de ningún grupo de diputados. La exposición de motivos aparece firmada por Alvaro Obregón el 18 de abril de 1928. En este sentido la iniciativa sería inconstitucional por no haber tenido Obregón en ese entonces facultad para presentarla. (artículo 71 constitucional).

(256) Moreno Toscano, Alejandra; "La Mano del Caudillo", en revista "Nexus", Num. 99, marzo de 1986, p. 32.

Durante los años de 1925 a 1928 la mayoría de los ayuntamientos del Distrito Federal estuvieron controlados por el Partido Laborista Mexicano que tras emprender una serie de reformas en el Ayuntamiento de México, logró corregir vicios de años anteriores (257), sanear las finanzas (258) y realizar obras públicas importantes, aunque "no dejó de usar los fondos municipales para fines políticos partidarios y varias veces se enfrentó a las decisiones del presidente poniendo en entredicho su autoridad". (259)

"Para contrarrestar esa situación, el presidente usó como contrapeso de la política municipal a gobernadores del distrito abiertamente contrarios al laborismo y les dió mayor fuerza económica. De esa manera se fue planteando -- una contradicción en el gobierno de la Ciudad y se logró ejercer el control político de los ayuntamientos". (260)

(257) Según memoria publicada por el partido laborista en 1927, cuando éste partido tomó el poder del ayuntamiento en 1925, la administración municipal estaba "hecha un apretado y confuso hacinamiento de despojos políticos y burocráticos". Señalaba que en el ayuntamiento de México prevalecía "una rutina oficinesca tan contrahecha, viciosa y zigzagueante, que parecía confeccionada ex profeso para que de ella se sirvieran, como lo hicieron en años anteriores, las voracidades insaciables de los políticos amoraes que sucesivamente habían pasado por el Ayuntamiento desde el año de 1918". ("Memoria -- del Ayuntamiento Constitucional de México de 1927", México, D.F. 1928).

(258) Los propios laboristas señalaron que en 1925 se encontraron con un "legado caótico" y con un "erario municipal en completa bancarrota", pero para ese mismo año lograron "equilibrar los presupuestos poniendo en orden el desbarajuste que reinaba anteriormente en el manejo de los fondos públicos". En los años siguientes la administración laborista, corrigió las finanzas y obtuvo para el ayuntamiento de México en 1927 un superávit de doscientos mil pesos. (Ibidem).

(259) Moreno Toscano, Alejandra; op. cit., p. 33.

(260) Ibidem, p. 33.

2.16. Supresión de los municipios en el Distrito Federal.

2.16.1. Iniciativa de reformas de Obregón.

Sin embargo, a Obregón no le bastaba controlar al Distrito Federal a través del Gobernador que designara, sino que quería acabar definitivamente con los conflictos con el Ayuntamiento, le era necesario evitar cualquier riesgo de disminución de poder.

A continuación citaré las partes más importantes de la exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales presentada al Congreso el día 25 de abril de 1928, antes referida.

"Los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden. En consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y con la realidad, lo debido será organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público". (261)

En la exposición de motivos se hace a continuación un repaso histórico del Distrito Federal concluyéndose que desde sus orígenes y en todo tiempo su administración municipal ha estado controlada por el Congreso General y por el Ejecutivo Federal, y que "desde 1824 hasta 1903, no hubo en realidad Poder Municipal, pues aunque teóricamente existieron ayuntamientos, sus funciones fueron de tal manera -

(261) "Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados", 25 de abril de 1925.

restringidas, mejor dicho, absorbidas por los Poderes Federales, que a tanto equivale como a no existir en absoluto los Municipios". (262)

Se manifestó también que:

"El poder municipal en el Distrito Federal, ni puede disponer de los rendimientos económicos de la Municipalidad, como debería ser, ni puede administrar justicia en la Municipalidad, como también debería ser, ni es el único Poder que gobierna la Municipalidad, como también debería ser, puesto que la autonomía municipal justamente tiende a ello. De suerte que, desde su primera creación, el Municipio en el Distrito Federal nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría".

"Si a lo expuesto agregamos que, según la Ley de 13 de abril de 1917... el Ayuntamiento deberá expedir sus reglamentos con aprobación del Gobierno del Distrito, que sus presupuestos de egresos e ingresos habrán de remitirse para observaciones al presidente de la República, que el gobernador del Distrito puede nombrar Consejos Municipales en casos de conflictos políticos y que, finalmente, 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, llegaremos forzosamente a la conclusión de que el Poder Municipal en el Distrito Federal no tiene razón de ser". (263)

Finalmente se dijo en la exposición de motivos de la iniciativa que:

(262) *Ibidem*, p. 8.

(263) *Ibidem*, p. 9.

"Desde luego la Hacienda Municipal nunca es bastante para los servicios de la población; los ramos de la Administración Pública no están encomendados a -- los Ayuntamientos; las cuestiones sobre tráfico, sobre policía, sobre calzadas, sobre instrucción, sobre justicia, sobre higiene y salubridad, sobre be neficencia, no están circunscritas a cada localidad, sino que realmente son comunes a todo el Distrito, pues lo mismo se ventila en el Tribunal Superior de Justicia un asunto judicial de Atzacapotzalco, que de Tacubaya o de Tlalpan, e igualmente la Procuraduría de Justicia promueva en Tacuba que en la - Ciudad de México. El servicio de tráfico es imposible reglamentarlo debidamente, si unas han de ser las disposiciones que rijan hasta el lindero entre México y Tacubaya y otras de ahí en adelante. El servicio de calzadas y carreteras resultaría igualmente imposible de practicarse si los reglamentos - de las Secretarías de Comunicaciones y Obras Públicas pugnasen con los de -- los Ayuntamientos foráneos. Finalmente, la cercanía de las poblaciones que - pertenecen a las Municipalidades del Distrito Federal, con la capital de la República, hacen que sus conflictos de autoridades, sus dificultades en sus servicios, sus necesidades, sean siempre arregladas con auxilio de los Poderes del Centro". (264)

Como puede advertirse del extracto anterior, la iniciativa de Obregón estaba reconociendo una situación de hecho: la injerencia de los poderes federales sobre los propios de la ciudad, que reducían el ámbito competencial de éstos. Pues bien, en lugar de atacarse el problema por la vía del respeto y aumento de las facultades de los ayuntamientos, Obregón escogió el camino más fácil, el de centralizar aún más el poder en detrimento de la escasa autonomía de aquéllos. En aras de una

(264) *Ibidem*, p. 10.

mayor eficiencia en la prestación de los servicios, se dió un grave golpe a los derechos políticos de los ciudadanos y a la democracia en el Distrito Federal.

La iniciativa proponfa se reformara el artículo 73 constitucional para quedar en los siguientes términos:

"El Congreso tiene facultad:

"VI Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y por lo que respecta a los Territorios, conforme a las bases siguientes:

"1a. Los Territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

"2a. Cada Municipalidad de los Territorios estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

"4a. El gobierno de los Territorios, estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del presidente de la República, quienes serán nombrados y removidos directamente por este último funcionario, y acordarán con él por el conducto que determine la ley". (265)

Como se observa, las facultades del Congreso en relación al Distrito Federal quedaban sin límite alguno, sin sujeción a ninguna base, tal como en 1901.

Atendiendo la solicitud del candidato Obregón de convocar a un período extraordinario de sesiones, el Congreso se reunió el 14 de mayo para conocer de las distintas iniciativas de reformas presentadas.

(265) Ibidem, p. 11.

2.16.2. Oposición a la reforma.

La reacción no se hizo esperar, Vicente Lombardo Toledano dirigió la oposición argumentando que aunque era necesaria la reorganización del gobierno de la ciudad de México, de ello no podía deducirse que debiera suprimirse el ayuntamiento, se estaba cayendo en el error de confundir un problema técnico y de organización administrativa con un problema político constitucional. Para que funcionara correctamente la ciudad no era necesario acabar con el principio democrático de la elección de los gobernantes. Esto produciría mayores problemas al quedar la ciudad en dependencia del gobierno federal y del presidente en turno pues sus habitantes perderían iniciativa y participación en el gobierno de la ciudad. En definitiva, la población acabaría por desinteresarse de lo que aconteciera en la ciudad y se abstendría de atender a la solución de los problemas que le afectarían. (266) (267)

Sin embargo estos argumentos fueron echados de menos en aquel tiempo, diciéndose que eran parte del plan de los laboristas para defender sus intereses y evitar la pérdida del control de los municipios.

2.16.3. Disolución del ayuntamiento de México.

Pocos días antes de la aprobación de la reforma obregonista por el Congreso y apenas seis días antes de su publicación en el Diario Oficial, diez regidores del bloque obregonista del ayuntamiento de México, presentaron el día 14 de agosto

(266) Moreno Toscano, Alejandra; op. cit., p. 33.

(267) Por su parte el líder del Partido Nacional Agrarista Antonio Díaz Soto y Gama pone al descubierto cual era la finalidad de Obregón con la iniciativa: acabar con la inmoralidad y vicios de la organización de Morones en el Ayuntamiento de México, que se había convertido en una "mina de oro", en un "reducto financiero" (Romero, Javier; "Municipio Fulminado", en "Excelsior" de 7 de diciembre de 1985, sección A, p. 9 y 10).

to su renuncia ante el Presidente Calles, exponiéndole que

"Desde la fecha en que fué villanamente asesinado el líder máximo de la Revolución Mexicana, ciudadano general de división Alvaro Obregón, ni el Presidente de la Ciudad de México ni los regidores de filiación laborista que forman parte del mismo Ayuntamiento, se han presentado en las oficinas municipales a desempeñar las funciones que les están encomendadas, por lo cual desde la misma fecha está prácticamente acéfala la administración municipal, con grave perjuicio de los servicios públicos y por consiguiente, de los habitantes de la ciudad de México". (268)

El Presidente Calles contestó que no tenía facultades legales para calificar y resolver la renuncia formulada pues ello competía al propio Ayuntamiento, sin embargo, en razón de haber desaparecido materialmente el mismo, dió ordenes para que se procediese a designar un Consejo Municipal que se ocupara de los asuntos del Ayuntamiento hasta el 31 de diciembre de 1928. (269)

Lo interesante es advertir que el Ayuntamiento quedó disuelto de hecho antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional que lo suprimía.

2.16.4. Texto final de la reforma aprobada.

El Congreso de la Unión resolvió aprobar la reforma propuesta por Obregón -- después de ciertas modificaciones. El texto definitivo se publicó en el Diario Oficial del 20 de agosto de 1928 en los siguientes términos:

(268) "Boletín Municipal", agosto 1928, p. 9.

(269) Ibidem, p. 9 y 10.

"VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales - sometándose a las bases siguientes:

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

"2a. El Gobierno de los Territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y - removerá libremente. (270)

"3a. Los gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República, por el conducto que determine la ley". (271)

2.16.5. Comentarios sobre la reforma de Obregón.

El destacado abogado Jorge Vera Estaño ha dicho que con la supresión del -- ayuntamiento de la ciudad de México "no sólo se consuma un retroceso de muchos siglos en la historia de la administración de las ciudades, sino que se prescinde - de la mejor escuela a que nuestro pueblo pudiera asistir para comenzar a entender las virtudes del sufragio efectivamente ejercido". (272)

(270) Como puede observarse el texto aprobado por el Congreso suprimió también -- los municipios en los territorios, supresión que no había previsto o pro-- puesto Obregón en su iniciativa. Hasta 1940 volvieron a tener municipios -- los territorios. (Diario Oficial 14 de diciembre 1940).

(271) Tena Ramírez, Felipe; "Leyes Fundamentales de México 1808-1978", op. cit., p. 898 y 899.

(272) Vera Estaño, Jorge; "Historia de la Revolución Mexicana", 4a. Ed., Edit. - Porrúa, México, 1983, p. 621.

Jorge Carpizo escribió al respecto que

"La reforma de 1928 es contraria a la historia constitucional de México, en la cual se puede ver que los habitantes de su ciudad capital siempre habían tenido el derecho político de nombrar a sus gobernantes. El sistema municipal había tenido una amplia trayectoria en la capital mexicana hasta que -- fue suprimido en el año citado. A partir de entonces, los habitantes del -- D.F. están privados de derechos políticos en cuanto a su régimen interior...". (273)

2.17. Legislación del Distrito Federal de 1928 a la fecha.

2.17.1. Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales (1928).

Para reglamentar el nuevo texto constitucional reformado, se promulgó la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales el 31 de diciembre de ---- 1928 (274), la cual señaló que el Distrito Federal tenía la extensión y límites - fijados por los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898 (artículo 10), y que su territorio se dividía en un Departamento Central y 13 delegaciones (Art. 2). El - Departamento Central quedaba formado por las que habían sido las Municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac (Art. 30.).

Estableció también que el gobierno del Distrito Federal quedaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por medio del Departamento del Distrito Federal, a cargo de un jefe que sería nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Unión (Art. 25). Al Departamento se le encomendaron las funciones

(273) Carpizo, Jorge; "El Presidencialismo Mexicano", 2a. Ed., Siglo Veintiuno -- Editores, México, 1979, p. 167.

(274) La ley fue publicada en los diarios oficiales del 31 de diciembre de 1928 - al 5 de enero de 1929.

anteriormente atribuidas al Gobernador y a los Ayuntamientos.

Se creó un Consejo Consultivo del Departamento Central y uno en cada una de las delegaciones (Arts. 21 y 22).

Dispuso que la Hacienda Pública del Distrito Federal quedaría formada "por todos los bienes, derechos, acciones y obligaciones que pertenecieron a los ayuntamientos y al gobierno del Distrito Federal, así como los bienes pertenecientes a la federación y que están destinados a un servicio público local" (Art. 41).

2.17.2. Ley de Secretarías de Estado (1934).

El 6 de abril de 1934 fue promulgada la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal, que otorgó al Departamento Central el carácter de órgano de la administración pública federal. (275)

2.17.3. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (1941).

Posteriormente, el 31 de diciembre de 1941 se promulgó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base primera, fracción VI del artículo 73 constitucional, que derogó a la anterior de 1928 salvo en lo relativo a territorios.

Dividió al territorio del Distrito Federal en la Ciudad de México y 12 delegaciones (artículo 8). La Ciudad de México quedó como capital del D.F. (Art. 22). Se suprimieron los consejos consultivos de las delegaciones, prevaleciendo el Consejo Consultivo del D.F., con funciones y composición semejantes a las de la -

(275) Gutiérrez Salazar, Sergio y Felipe Solís Acero; op. cit., p. 78.

anterior ley (Art. 64).

En general la nueva ley introdujo modificaciones administrativas pero en lo fundamental siguió los lineamientos de la ley de 1928.

2.17.4. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (1970).

El 29 de diciembre de 1970 se promulgó una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (276), que derogó a la anterior de 1941. Destacan las siguientes innovaciones introducidas: se equiparó el Distrito Federal a la Ciudad de México (artículo 10) y todo su territorio quedó dividido en 16 delegaciones con carácter de órganos desconcentrados (Art. 12); se crearon las juntas de vecinos - en cada una de las delegaciones (Art. 14); y se varió la composición del Consejo Consultivo que quedó integrado con los presidentes de las 16 juntas de vecinos -- (Art. 18).

Poco después, el 31 de diciembre de 1972 se expidió un decreto que reformó y adicionó la Ley Orgánica, fundamentalmente en materia de organización interna. (277)

2.17.5. Reforma constitucional de 1977.

En 1977 se modificó la fracción VI del artículo 73 constitucional según decreto publicado en el Diario Oficial el día 6 de diciembre, estableciéndose en su base 2a. que:

"Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se - determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa -

(276) La ley fué publicada en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 1970.

(277) "Departamento del Distrito Federal", en revista de Administración Pública, - Instituto Nacional de Administración Pública; Núm. 61/62, enero-junio 1985, p. 369.

popular, conforme al procedimiento que la misma señale".

2.17.6. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (1978).

Como consecuencia de dicha adición, se expidió una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial el día 29 de diciembre de 1978, que, tras haber sido reformada por decreto de 16 de diciembre de 1983, es la que está en vigor actualmente. Su contenido será objeto de estudio detenido en el capítulo V de este trabajo.

2.17.7. Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.

El Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal en vigor actualmente es el expedido el 23 de agosto de 1985, (278) que sustituyó al anterior de fecha 16 de enero de 1984, mismo que había derogado al reglamento interior de 6 de febrero de 1979.

En él se amplían algunos conceptos de organización del Departamento del D.F., fundamentalmente en lo relativo a las atribuciones de las distintas dependencias del mismo. Se establece también la manera como se constituirán los órganos de colaboración vecinal y ciudadana. Sin embargo nada se señala acerca de la participación política de los ciudadanos.

(278) Fue publicado en el Diario Oficial de 26 de agosto de 1985.

CAPITULO III

DERECHO COMPARADO

Antes de comenzar el estudio de las bases constitucionales y organización jurídica del Distrito Federal en México, conviene hacer un breve paréntesis para analizar las experiencias que otros países han tenido en los lugares en donde están asentados sus supremos poderes de gobierno.

Analizaré primeramente la organización de gobierno del Distrito de Columbia de los Estados Unidos de América por ser el origen directo de nuestro Distrito Federal, destacando las diferencias esenciales entre ambos; posteriormente señalaré brevemente las características del gobierno de 3 capitales de países hispanoamericanos con régimen federal (Argentina, Brasil y Venezuela), para probar las similitudes con nuestro Distrito Federal, producto de su origen común que es el mismo Distrito de Columbia; finalmente analizaré el sistema de gobierno de otras dos ciudades capitales que aunque no lo son de países federales (Japón y Francia), su estudio resulta igualmente interesante por presentarse también en ellas el fenómeno de la coexistencia de autoridades de distinto nivel en un mismo territorio.

3.1. Estados Unidos de América.

3.1.1. El Distrito Federal en la Constitución de 1787.

Como consecuencia de haber adoptado los Estados Unidos de América la forma federal de gobierno, su Constitución previó por primera vez en la historia la existencia de un Distrito Federal que se crearía por cesión de territorio de algún o algunos Estados para servir de sede a los supremos poderes federales de gobierno.

El artículo 10. sección 8 de la Constitución de 1787 estableció la facultad del Congreso

"Para legislar en forma exclusiva en todo lo referente al Distrito (que no podrá ser mayor que un cuadrado de diez millas por lado) que se convierta en sede del gobierno de los Estados Unidos, como consecuencia de la cesión de algunos Estados y la aceptación del Congreso, y para ejercer una autoridad semejante sobre todos los terrenos que se adquirieran con anuencia de la legislatura del Estado en que se encuentren situados, para la construcción de fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y otros edificios necesarios". (279)

3.1.1.1. Significado del texto constitucional.

El Distrito así concebido adquiría el carácter de federal por ser la sede de los supremos poderes de gobierno y, por tanto, se otorgó al Congreso General la facultad exclusiva de legislar en su territorio.

Al pasar a ser el Distrito, así concebido, sede de los poderes supremos de gobierno, era lógico que se le otorgara al Congreso General la facultad exclusiva de legislar en su territorio y era lógico también que adquiriera el carácter de federal en contraposición a local.

Pues bien, al otorgar los constituyentes dicho carácter de federal al Distrito, no advirtieron, o si lo hicieron no quisieron remediar, que estaban privando a sus ciudadanos de sus derechos políticos, privándolos del derecho de ele-

(279) Hamilton, Madison y Jay; "El Federalista", Fondo de Cultura Económica, México, 1982, p. 390.

gir presidente, senadores y diputados.

En efecto, la Constitución preveía que las elecciones de presidente y senadores se realizarían en forma indirecta por conducto de las legislaturas de los Estados y que las elecciones de diputados federales se efectuarían directamente por los habitantes de los Estados.(280) De manera que al no tener el Distrito Legislatura local por no ser Estado y al no haber sido equiparado para ningún efecto a éstos por la Constitución, quedaban sus ciudadanos privados de los derechos políticos comentados que sí tenían los habitantes del resto de la Unión Americana.

3.1.1.2. Comentarios.

Uno de los grandes comentaristas de la Constitución americana, James Madison, escribió lo siguiente para justificar la existencia del Distrito:

"La necesidad indispensable de un dominio completo sobre la residencia del gobierno se demuestra por sí sola. Es un poder que poseen todas las legislaturas de la Unión, y podría decir que del mundo, por virtud de su supremacía general. Sin ella, no sólo podría ser insultada la autoridad pública y sus procedimientos interrumpidos impunemente, sino que la dependencia de los miembros del gobierno general respecto del Estado que incluyera el asientos del gobierno, a efecto de que los protegiera en el desempeño de su deber, podría acarrearles a las asambleas nacionales la acusación de influencia o miedo, igualmente deshonrosa para el gobierno y molesta para --

(280) Artículo 1o. secciones 2 y 3 y artículo 2o. sección 1 de la Constitución de los Estados Unidos.

los demás componentes de la Confederación. Esta reflexión adquirirá más peso si se considera que la acumulación gradual de mejoras públicas en la residencia del gobierno sería una carga demasiado grande para dejarlas en manos de un solo Estado, y que crearía tantos obstáculos para el traslado -- del gobierno que coartaría todavía más la independencia que le es indispensable". (281)

Dijo también que no "sería propio que los lugares de que puede depender la seguridad de la Unión entera, estén subordinados en cualquier grado a un miembro determinado de ella". (282)

Es de gran interés observar como Madison, al comprender la injusticia que se cometería con los habitantes del Distrito al privárseles de derechos políticos, para aminorarla, suponía que "se les permitirá evidentemente tener una legislatura municipal, que será producto de sus propios votos". (283) (284)

Finalmente también resulta interesante advertir en la opinión de Madison su preocupación continua en que se tomara en cuenta el consentimiento o rechazo de los habitantes del Estado que cedería su territorio, pues eran ellos los que saldrían afectados con la cesión. (285)

El célebre profesor de la Universidad de Harvard, J. Story, también opinó

(281) Hamilton, Madison y Jay; op.cit., p. 182 y 183.

(282) Ibidem, p. 183.

(283) Ibidem, p. 183.

(284) Herrera y Lasso comenta que el Distrito de Columbia tuvo en principio --- ayuntamiento de elección popular que más tarde le fué suprimido. (Herrera y Lasso, Manuel; "Estudios Constitucionales", 1a. serie, op. cit., p. 72).

(285) Hamilton, Madison y Jay; op. cit., p. 183.

sobre la creación del Distrito en los Estados Unidos diciendo que "la necesidad indispensable para el congreso de tener un poder completo y exclusivo sobre la sede del gobierno es de una evidencia incontestable". (286)

"Sin esa autoridad, no solamente podrían ser insultados los funcionarios - públicos y sus trabajos interrumpidos impunemente, sino también quedarían los archivos en peligro de ser violados o destruidos, y los miembros del - gobierno nacional estarían obligados a pedir protección a las autoridades del Estado para el ejercicio de sus funciones. Esta dependencia provocaría seguramente la imparcialidad de los consejos de la nación, y podría tam- -- bién exponer la vida de los funcionarios en tiempos de problemas". (287)

3.1.2. Peregrinaje de los supremos poderes.

Varios años tuvieron que pasar antes de que los supremos poderes se esta- -- blecieran definitivamente.

Al tiempo de la aprobación de la Constitución de 1787, la asamblea de re- -- presentantes residió en Filadelfia donde fué víctima "de las insolencias de un pequeño grupo de revoltosos". Para defenderse, el Congreso se dirigió a la auto- -- ridad ejecutiva de Pensylvania, pero en vista de que ésta estaba confiada a un consejo de trece miembros, "tuvo tan poco poder o mostró tan poca energía que - el Congreso indignado" tuvo que trasladarse a Nueva Jersey donde fué recibido - resueltamente por sus habitantes obteniendo de ellos la promesa de defenderlo. Se estableció por algún tiempo en Princeton sin recibir ningún insulto hasta que

(286) Story J.; "Commentaire sur la Constitution Fédérale des Etats-Unis", Pa- -- ris, 1843, p. 130.

(287) Como puede observarse esta 'opinión' es practicamente una transcripción - de la emitida por Madison, por lo que no aporta nada nuevo. (Ibidem, p. -- 130). La traducción es mfa.

fue trasladado a Annapolis. (288)

Story comenta que:

"El malestar general inspirado por la conducta del Estado de Pensylvania, y el espectáculo humillante de un congreso errante de un lado, a otro, hacen admitir la disposición actual como un remedio a ese estado de cosas". (289)

3.1.3. Creación del Distrito de Columbia.

Fue hasta que los Estados de Virginia y Maryland cedieron parte de sus territorios en 1800 que se cumplió con el requisito previsto en la Constitución para la erección del Distrito Federal, que fué denominado Distrito de Columbia en honor a Cristóbal Colón. (290)

El gobierno del Distrito se ejerció por tres comisionados, dos de los cuales debían pertenecer a partidos diversos y el otro al cuerpo de ingenieros militares. Los tres eran designados por el Presidente y confirmados por el Senado. Su gestión duraba tres años y debían ser residentes de la ciudad cinco años antes de ser nombrados. (291)

Sus habitantes tenían una corte de justicia particular como los habitantes de los territorios. (292)

(288) Ibidem, p. 131.

(289) Ibidem, p. 131.

(290) Señala Tena Ramírez que el territorio cedido comprendió originalmente 100 millas cuadradas, pero en 1846 la cesión de Virginia fue devuelta, conservando el Distrito un área de cerca de 62 millas cuadradas. (Tena Ramírez, Felipe; "Derecho Constitucional Mexicano", op. cit., p. 311).

(291) Ibidem, p. 312; y Acosta Romero, Miguel; "Teoría General del Derecho Administrativo", 5a. ed., Edit. Porrúa, México, 1983, p. 154.

(292) Story, J.; op. cit., p. 131.

3.1.4. El Distrito de Columbia en la actualidad.

En la actualidad, según reforma de agosto de 1967, el Distrito de Columbia está administrado por un comisionado que es designado por el Presidente de la República, con aprobación del senado, y por un consejo compuesto de nueve residentes del distrito, designados por el Presidente. (293)

Al efecto son válidos los comentarios expresados a lo largo de este capítulo con respecto a la privación de derechos políticos de sus ciudadanos. Sólo gozan de ellos los residentes del distrito que tienen su domicilio legal en alguno de los Estados. (294)

3.1.5. Influencia y diferencias con el Distrito Federal mexicano.

Como ya se vió en el capítulo II precedente, el texto constitucional norteamericano ejerció una influencia determinante en el constituyente de 1824 que creó el Distrito Federal mexicano. Sin embargo las diferencias entre éste y el Distrito de Columbia son manifiestas: mientras que en Estados Unidos se creó -- por cesión libre de los Estados, en México se estableció en el Territorio usurpado al Estado de México, sin el consentimiento de su legislatura; mientras que el territorio ocupado por el Distrito de Columbia contaba con unos cuantos habitantes, en México se estableció en el centro de la Ciudad de México donde habitaban miles de personas, de lo que resulta que en Estados Unidos se privó de derechos políticos a una población mucho menor que en México; por otro lado el territorio de Columbia no se ha ampliado, en tanto que el Distrito Federal mexicano fue ampliado enormemente en 1854 en detrimento de un número mayor de ciudadada

(293) Acosta Romero, Miguel; op. cit., p. 154.

(294) Tena Ramírez, Felipe; op. cit., p. 312.

nos que vieron reducidos sus derechos políticos; asimismo, el distrito americano no es regulado en la Constitución salvo en la mención de la facultad del -- Congreso para legislar, mientras que el mexicano está más ampliamente organizado constitucionalmente, como luego se verá; finalmente, el Poder Ejecutivo del Distrito de Columbia es ejercido directamente por un comisionado nombrado por -- el Presidente de la República con aprobación del Senado, en tanto que en México el jefe del Departamento del D.F. es nombrado unilateralmente por el Presiden-- te, sin la intervención de ningún otro órgano.

3.2. Argentina.

La Constitución General de la Nación Argentina establece en su artículo 30. que "las autoridades que ejercen el Gobierno Federal, residen en la ciudad que se declare capital de la República por una ley especial del Congreso previa cesión hecha por una o más Legislaturas provinciales del territorio que haya de federalizarse".

Esta cuestión quedó resuelta con la sanción y promulgación de la ley 1.029 de 1880, complementada posteriormente por la ley 2.089 de 1887. Por la primera se declaró capital de la República el municipio de la ciudad de Buenos Aires, - señalándose que los establecimientos y edificios públicos situados en el muni-- cipio quedarían bajo la jurisdicción de la nación, sin que las municipalidades perdieran su carácter. Por la segunda ley se anexaron los partidos Flores y Bel-- grano al municipio de la Capital de la Nación, en virtud de la cesión hecha por la provincia de Buenos Aires.

La ciudad de Buenos Aires, capital de la República, tiene las característi-- cas de un Distrito Federal, aunque la Constitución no lo defina así expresamen--

te. Está situada geográficamente dentro de la Provincia de Buenos Aires (295) - pero su gobierno es totalmente independiente en virtud de su carácter fede-----ral. (296)

En su carácter de capital federal, la ciudad de Buenos Aires tiene un régimen municipal especial distinto de la de los demás municipios, que está regulado por la Ley Orgánica Municipal de la Ciudad de Buenos Aires (Ley 19.987).

Las funciones ejecutivas en la capital son ejercidas por un intendente municipal nombrado por el presidente de la Nación en su carácter de "jefe inmediato y local de la capital de la Nación" (Art. 86 Constitución).

(295) La Provincia de Buenos Aires, como todas las demás provincias, tiene sus órganos de gobierno propios: una legislatura compuesta por una Cámara de diputados y otra de senadores, un Gobernador y una Suprema Corte de Justicia, que residen en la capital de la provincia que es la ciudad de La Plata. (Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en "Digesto Constitucional de la Nación Argentina", Buenos Aires, Argentina, 1950).

(296) En relación con el régimen provincial, lo interesante es hacer notar que, estando previsto el régimen municipal en cada una de las constituciones - de las 14 provincias en que se divide la Nación Argentina, (artículo 38 - Constitucional General), el sistema de gobierno municipal de las capitales de cada provincia constituye en todos los casos una excepción frente al régimen ordinario de los demás municipios de la provincia, pues mientras en los municipios distintos de la capital las funciones ejecutivas y deliberantes están a cargo de intendentes y concejos respectivamente electos popularmente, en los municipios de las capitales de las provincias el poder ejecutivo y el deliberativo están a cargo de un intendente nombrado por el gobernador y del Congreso provincial respectivamente. Así por ejemplo en la provincia de Buenos Aires la administración local de los partidos (municipios) está a cargo de municipalidades (ayuntamientos) compuestos de un departamento ejecutivo (intendente) y de un departamento deliberativo (concejales) todo electos popularmente, mientras que en el partido (municipio) de la capital el poder ejecutivo lo ejerce el gobernador de la provincia quien puede delegar sus funciones en otra persona. En la provincia de Córdoba las municipalidades se componen de un concejo deliberativo y de un departamento ejecutivo (intendente) electos popularmente, -- salvo en la capital en que la Cámara de Diputados provincial hace las veces de los concejos y en que el intendente es nombrado por el gobernador con acuerdo del Senado. ("Digesto Constitucional de la Nación Argentina", Buenos Aires, Argentina, 1950).

Aun cuando al Congreso General corresponde "ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la capital de la Nación". (Art. 67 Constitución), existen otros órganos colegiados propios de la capital electos popularmente. Tales son la Sala de Representantes y los Concejos Vecinales. (297)

La Ley 19.987 establece la división de la ciudad en 14 zonas, cada una de las cuales tendrá un Concejo Vecinal integrado por nueve vocales, electos directamente por los vecinos de la zona. Tienen como funciones las de realizar la -- ejecución de obras y prestar servicios de conformidad con las ordenanzas y reglamentaciones que sancione o expida la sala de Representantes y el Intendente; estimular la actividad cívica y participación comunitaria; proponer al Intendente anteproyectos de obras, servicios y trabajos; emitir opinión sobre los programas y proyectos de las autoridades municipales; elevar al Intendente su presupuesto de gastos y recursos; etc. (artículo 44).

La Sala de Representantes, por su parte, no tiene facultad legislativa --- pues ésta es exclusiva del Congreso General.

Se trata de órganos de participación ciudadana mas no de participación política propiamente dicha. (298)

Por otro lado, los ciudadanos del Distrito Federal tienen participación en las elecciones de Presidente de la República (artículo 81 de la Constitución General), de diputados federales (Art. 37) y de dos senadores (Art. 46).

En la actualidad se discute en Argentina la necesidad de ampliar los cau--

(297) Información proporcionada por la Embajada de Argentina, y Hernández, Antonio Marfa, "Derecho Municipal", Ediciones de Palma, Vol. I, 1984, Buenos Aires, Argentina, p. 420.

(298) Ibidem, p. 393.

ces democráticos de participación política de los ciudadanos de la capital federal. Varios autores como Antonio M. Hernández, Mario Grau, José B. Casas, Valentín A. Mercado y Adolfo J. Ferrari, se han manifestado a favor de la autonomía municipal en la capital federal, proponiendo "elección directa de intendente y concejo deliberante e independencia del gobierno municipal". (299)

3.3. Brasil.

Aunque durante varios períodos de este siglo el Distrito Federal brasileño gozó de autonomía completa para gobernarse, eligiéndose popularmente el prefecto y los concejales, a partir de la creación de la nueva capital, Brasilia, en 1960, se trató de implementar un gobierno parecido al existente en el Distrito de Columbia. (300)

Esto último no ha dejado de ser criticado por muchas personas en Brasil -- pues, como dice Pinto Ferreira,

"... si se admite la tesis de que Brasilia no debe autogobernarse con el objeto de lograr una mejor administración, se acepta automáticamente la -- quiebra del régimen democrático. El ejemplo de Washington no debe ser aplicado, ya que se justificó en una época en que la democracia no se encontraba consolidada, pero actualmente, por el contrario, el pensamiento democrático ha penetrado profundamente en la conciencia brasileña, por lo que es preciso tener fe y confianza en el éxito de la propia democracia". (301)

(299) *Ibidem*, p. 434.

(300) Pinto Ferreira, Luiz; "El Sistema Federal Brasileño", en "Los Sistemas Federales del Continente Americano", Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1972, p. 176.

(301) *Ibidem*, p. 177.

La Constitución de 1967, en su texto reformado en octubre de 1969, dispone en el artículo 17:

"La ley dispondrá sobre la organización administrativa y judicial del Distrito Federal y de los Territorios.

"1o. Corresponderá al senado Federal discutir y expedir los proyectos de ley sobre materia tributaria y presupuestal, servicios públicos y personal de la administración del Distrito Federal.

"2o. El Gobernador del Distrito Federal y los Gobernadores de los Territorios serán nombrados por el Presidente de la República" (En el texto primitivo se exigía la aprobación del Senado). (302)

Por su parte el Congreso Nacional tiene facultades para legislar sobre la "organización administrativa y judicial del distrito federal". (303)

El distrito federal brasileiro a diferencia de los demás Estados de la federación, carece de organización municipal. Las ciudades que lo componen, están a cargo de administradores regionales designados. (304)

Al no tener el distrito carácter de Estado según la Constitución, sus ciudadanos no eligen diputados federales ni senadores. (305)

(302) Ibidem, p. 177.

(303) Artículo 8o. Constitución; Gutiérrez Salazar, Sergio y Felipe Solís A.; op. cit., p. 41.

(304) Ibidem, p. 42.

(305) Ibidem, p. 42.

3.4. Venezuela.

Según el artículo 11 de la Constitución venezolana (306), la ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento permanente de los órganos supremos del Poder Nacional. (307)

El congreso tiene facultades para expedir la ley orgánica del Distrito Federal, con la única limitación de dejar a salvo la autonomía municipal. (308)

Dicha ley orgánica de 14 de octubre de 1936 establece que la primera autoridad civil y política del Distrito Federal es el Presidente de la República, quien la ejerce a través de un gobernador de su libre elección y remoción. (309)

El régimen municipal del Distrito Federal tiene una organización específica y diferente del resto de los municipios venezolanos. Los asuntos administrativos y económicos están a cargo del Concejo Municipal y del Gobernador, como autoridad ejecutiva, en tanto que los asuntos civiles y políticos competen exclusivamente al gobernador, como ya se dijo. Además mediante el ejercicio del veto puede el gobernador hacer prevalecer su voluntad sobre la del Concejo Municipal. (310)

En cada uno de los Departamentos en que se divide el Distrito hay un Prefecto designado por el Presidente según propuesta del Gobernador. (311)

(306) La Constitución de Venezuela de fecha 23 de enero de 1961.

(307) La Roche, Humberto J.; "El Federalismo en Venezuela", en "Los Sistemas Federales del Continente Americano", Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, México 1972, p. 639.

(308) Ibidem, p. 639; y Gutiérrez Salazar Sergio y Felipe Solís A., op. cit., p. 44.

(309) La Roche, Humberto J.; op. cit.; p. 641.

(310) Ibidem, p. 641.

(311) Ibidem. p. 642.

Finalmente, por lo que hace a los derechos políticos de sus ciudadanos, éstos pueden elegir dos senadores al igual que en los demás Estados de la República, pero sólo eligen un diputado federal, a diferencia de los ciudadanos de los Estados que eligen el número de diputados que corresponda a su población, sin que sean menos de dos. (312)

3.5 Francia.

En los últimos años la ciudad de París (313) ha sufrido dos transformaciones importantes en su organización jurídica-política, la primera en 1975 (31 de diciembre) cuando por primera vez se le dió un Alcalde (314) y la segunda en 1982 cuando se reestructuraron los arrondissements (especies de municipios, distritos o cuarteles en que se divide el territorio de París.)

Es necesario decir que hasta antes de 1982 los 20 arrondissements en que estaba dividida la ciudad eran administrados por comisiones compuestas de consejeros, que eran más bien "órganos de reflexión sin ningún poder". (315)

En 1982 el gobierno socialista de Francia emprendió una debatida reforma legal que estableció los consejos municipales en cada arrondissement, dotándoles

(312) Gutiérrez Salazar Sergio y Felipe Solís A., op. cit., p. 45.

(313) Hacia 1975 la población aproximada de la ciudad de París era de 2.3 millones de habitantes.

(314) Antes de 1975 el gobierno era ejercido por el Prefecto de París y por el Prefecto de Policía, nombrados por el Gobierno, y por un Consejo Municipal. El primer Alcalde de París entró en funciones hasta realizadas las elecciones en 1977.

(315) Artículo publicado en el diario "Le Monde", 2 de julio de 1982, p. 8.

de efectivos poderes de gobierno municipales. (316) Para los socialistas la reforma obedeció a la necesidad de descentralizar el poder y favorecer la democracia local; para la oposición de derecha francesa se trató de una medida política cuyo único fin era restar poder al entonces Alcalde de París Jacques Chirac.

(317)

En la actualidad el gobierno de la ciudad de París está a cargo de un Consejo de París y un alcalde con jurisdicción en toda la ciudad, y de 20 consejos municipales y sus respectivos alcaldes, correspondientes a los 20 arrondissements. Además existe un Prefecto de Policía, nombrado por el poder central, para las funciones de ese nombre.

El Consejo de París está formado por 163 consejeros (318) electos popularmente que a su vez eligen de entre ellos al Alcalde de París. Dichos consejeros son al mismo tiempo miembros de los consejos municipales.

El número de personas que integran los consejos municipales varía dependiendo de la población de cada arrondissement, no pudiendo ser mayor de 40 en cada consejo. Hacia 1983 había un total de 354 consejeros, de los cuales 163 eran -- miembros del Consejo de París. (319) Todos son electos popularmente.

(316) La Ley fue promulgada el 31 de diciembre de 1982.

(317) Varios artículos publicados en el diario "Le Monde", 2 de julio de 1982, p. 1 y 9.

(318) El número de consejeros y cifras que asientan en lo sucesivo corresponden a datos de 1983.

(319) La integración del Consejo de París es muy heterogénea en cuanto al número de consejeros representados de cada arrondissement pues mientras algunos de ellos son representados por 3 consejeros, otros arrondissements -- llevan al Consejo de París 17 personas lo cual es así por las diferencias de población de cada arrondissement.

Los distintos consejos municipales también eligen de entre sus miembros a sus alcaldes quienes, al igual que el Alcalde de París, tienen a su cargo la ejecución de los acuerdos de sus respectivos consejos dentro de las jurisdicciones correspondientes.

El Consejo de París está facultado para discutir y aprobar el presupuesto y para establecer impuestos en forma exclusiva. Su disolución implica automáticamente la disolución de los consejos municipales.

Un editorialista francés escribió que después de las reformas de 1975 y - 1982, "los parisienses han descubierto un ejercicio difícil: aquel de la democracia local". (320)

Las reformas comentadas y la consecuente apertura democrática en París - tienen un valor especial pues, como comenta Laubadère, la tutela ejercida por los poderes centrales en ese territorio había tenido su razón de ser o justificación en "su pasado agitado, marcado, desde 1789, por el nacimiento dentro de su territorio de todos los movimientos revolucionarios". (321)

3.6 Japón.

El caso de la ciudad de Tokio merece especial atención no sólo por ser la capital de tan gran nación como es Japón, digna de tomarse como ejemplo en muchos aspectos, sino también por haber logrado organizar un régimen de gobierno altamente democrático.

(320) Ambroise-Rendu, Marc, "Paris, La Démocratie de Quartier", en "Le Monde", 27 de febrero de 1985, p. 10.

(321) Laubadère, André de; "Traité de Droit Administratif", 7a Ed., París, - Francia, 1976, p. 192.

Antes de entrar al estudio de la organización jurídico-política de la ciudad, es necesario hacer ciertas precisiones.

En noviembre de 1946 se promulgó la Constitución de Japón que sentó como uno de sus principios básicos el del autogobierno local, mismo que fue reglamentado por la Ley de Autonomía Local. (322)

El artículo 93 de la Constitución prevé que

"Las entidades públicas locales establecerán asambleas como sus órganos de liberativos, de conformidad con la ley.

"Los presidentes de todas las entidades públicas locales, los miembros de sus asambleas y aquellos funcionarios que determine la ley, serán electos por voto popular dentro de sus comunidades".

Las entidades públicas locales, según el artículo 94, gozan de independencia y autonomía pues tienen el derecho de expedir sus propias normas. (323).

En tal virtud, el gobernador y los miembros de las asambleas de cada una de las 47 prefecturas en que está dividido el territorio de Japón, son electos popularmente para un período de 4 años. (324)

De igual manera los municipios en que están divididas las prefecturas, cuentan con un presidente y una asamblea cuyos miembros son electos popularmente. - (325).

(322) "Plain talk about Tokyo", 2a. Ed., TMG Municipal Library, Tokio Japón, - 1984, p. 6.

(323) Ibidem, p. 29.

(324) Ibidem, p. 31.

(325) Ibidem, p. 31.

El área metropolitana de Tokio (326) está formalmente compuesta por tres regiones: a) el área de los barrios (wards), b) el distrito de Tama, y c) las islas. Las dos primeras forman un mismo conjunto geográfico rodeado de varias prefecturas; las islas se encuentran en el océano pacífico. Todas ellas están bajo el Gobierno Metropolitano de Tokio, constituyendo una excepción al régimen ordinario de prefecturas.

Mientras que el territorio del distrito de Tama y el de las islas está dividido en municipios al igual que el resto del país, el área de los barrios (wards) está dividida en 23 regiones de ese nombre, es decir 23 barrios especiales -- (special wards). (327)

El Gobierno Metropolitano de Tokio ejerce frente a los municipios funciones similares a las de las Prefecturas, pero sus relaciones frente a los barrios tienen un carácter especial, como más adelante se verá. (328)

Para los efectos de este trabajo interesa especialmente la situación del área de los barrios pues el distrito de Tama y las islas, aun cuando formalmente forman parte del área de Tokio, en la realidad son ajenas al problema que nos interesa pues son zonas menos pobladas y con un régimen de gobierno ordinario.

El 'área de los barrios' está formada por 23 barrios que abarcan una extensión total de 591 kilómetros cuadrados (329), con una población de 8.35 millones

(326) La extensión aproximada del área metropolitana es de 2,156 kilómetros cuadrados, y su población hacia 1980 era de 11.62 millones de habitantes (9.9% del total de la población del Japón).

(327) "Plain Talk about Tokyo", op. cit., p. 9 a 14.

(328) Ibidem, p. 36.

(329) El Distrito Federal de México tiene una extensión aproximada de 1500 kilómetros cuadrados, con una población también aproximada de 9.5 millones de habitantes. ("Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado de Selecciones del Reader's Digest"; Tomo VIII, México, 1979, p. 2444).

de habitantes (hacia 1980) que constituye el 71% del total de la población del área metropolitana de Tokio. (330)

Los 23 barrios especiales son considerados entidades públicas locales especiales y por tanto, su régimen de gobierno difiere en parte al de los municipios de todo el país. Para empezar, no están agrupados en una prefectura, sino en lo que se llama área metropolitana de Tokio que está a cargo del Gobierno Metropolitano de Tokio, mismo que también es considerado entidad pública local especial.

Como entidades públicas locales tanto los barrios como el Gobierno Metropolitano de Tokio gozan en principio de la autonomía y régimen de elección popular consignados en la Constitución. Su carácter especial radica en la necesidad de coordinación de los servicios públicos, en cuya virtud, algunas de las funciones municipales de los barrios son administradas por el Gobierno Metropolitano de Tokio. En efecto, la relación de coordinación entre el Gobierno Metropolitano de Tokio y los barrios es más estrecha que la existe entre las prefecturas y los municipios. (331)

Hasta 1975 los barrios especiales sólo tenían facultades para administrar - un número limitado de asuntos expresamente enumerados en una lista, y los demás, eran administrados directamente por el Gobierno Metropolitano. Los presidentes de los barrios eran elegidos por las asambleas de los barrios con el consentimiento del Gobernador de Tokio. (332)

Pero en virtud de las demandas ciudadanas que exigían mayor autonomía para los barrios, la situación cambió a partir de abril de 1975, estableciéndose la elección popular directa de los presidentes de los barrios especiales y autori-

(330) "Plain Talk about Tokyo", op. cit., p. 11.

(331) Ibidem, p. 36.

(332) Ibidem, p. 36.

zando a los 23 barrios a administrar sus asuntos municipales en forma independiente. (333)

Los asuntos que quedaron bajo la administración del Gobierno Metropolitano de Tokio son fundamentalmente aquéllos que requieren unidad de conducción y manejo integrado, así como los relativos al gobierno general del país; el cuidado de la Dieta Nacional (Parlamento) oficinas gubernamentales, sedes diplomáticas, todo lo relativo a la casa y servicio Imperial, etc.

Los barrios especiales cuentan además con sus asambleas locales deliberantes. (334)

El Gobierno Metropolitano de Tokio, está compuesto por una Asamblea Metropolitana de Tokio conformada por 127 miembros electos popularmente y por un Gobernador también electo directamente por el pueblo. Todos duran en su cargo 4 años. (335)

La asamblea es el órgano supremo de gobierno de la Metrópolis de Tokio. - (336) Tiene facultades para expedir, modificar y reformar leyes metropolitanas; para aprobar el presupuesto y el gasto; para aprobar o negar el nombramiento de vice-gobernador por el gobernador; para inspeccionar e investigar los asuntos administrativos y su conducción por el Gobernador; entre otras funciones. Para el cumplimiento de sus atribuciones se auxilia de 9 comisiones formadas por sus

(333) *Ibidem*, p. 36.

(334) Ochoa Campos, Moisés; "El Municipio. Su Evolución Institucional". Colección de Cultura Municipal, México, 1981, p. 221.

(335) "Plain Talk about Tokyo", *op. cit.*, p. 39 a 41.

(336) En la actualidad la Asamblea Metropolitana de Tokio está compuesta por miembros de 5 partidos políticos distintos; El Gobernador Suzuki no se ha visto obstruido en sus funciones pues cuenta con el apoyo de la mayoría de los diputados (93 miembros que lo apoyan contra 34 de la oposición). "Tokyo - Municipal News", Vol. 35, No. 3, Autumn 1985.

mismos miembros. (337)

El Gobernador, por su parte, tiene a su cargo la supervisión y ejecución de los asuntos administrativos y de entre sus funciones destacan: presentar inicia tivas legislativas a la Asamblea Metropolitana; elaborar y ejercer el presupues to; imponer y recolectar los impuestos metropolitanos; adquirir, manejar y disponer de la propiedad; etc. Además realiza 'funciones nacionales' que le encomienda la ley o las decisiones del gabinete. Puede nombrar vice-gobernador y cuenta con 14 direcciones de apoyo encargadas de las distintas áreas de su actividad, tales como la Dirección de Asuntos Generales, de Finanzas, de Impuestos, de Planeación y Prensa, de Asuntos Culturales, de Protección Ambiental, de Salud Pública, etc; así como de 3 empresas públicas para el transporte, abastecimiento de aguas y sistema de alcantarillado.

Al lado del Gobernador, existen 10 comisiones encargadas de distintos asuntos, como la Comisión Electoral, la de personal, de seguridad pública, de relaciones laborales locales, de expropiación, de auditoría e inspección, de educación, etc.

La asamblea puede emitir voto de desconfianza en contra del Gobernador y éste tiene capacidad legal para disolver la asamblea. (338)

En resumen puede decirse que el gran genio japonés se ha puesto de manifiesto otra vez, ahora no en cuestiones tecnológicas e industriales, sino en materia política, al haber logrado implantar en su ciudad capital un régimen de gobierno verdaderamente democrático.

(337) Plain Talk about Tokyo", op. cit., p. 39 y 40.

(338) Ochoa Campos, Moisés; op. cit. p. 223.

Como puede apreciarse, los ciudadanos de Tokio tienen la posibilidad de elegir directamente a todas sus autoridades desde las más particulares (las de los barrios), pasando por las locales (gobierno metropolitano), hasta las nacionales (Dieta o parlamento). Y no sólo eso, sino que las autoridades locales tienen auténticas facultades políticas que son las que se requieren para gobernar efectivamente y para atender las necesidades de la población. (339)

La experiencia de Tokio viene así a desmentir las teorías que sostienen la imposibilidad de coexistencia de gobiernos de distinto nivel en un mismo territorio.

En nuestra opinión, la clave del éxito radica en la implementación de un régimen legal claramente estructurado que precise y delimite cuál es la competencia de cada uno de los órganos de gobierno afin de evitar conflictos entre los mismos. Pero ello no hubieren podido lograrlo los gobernantes japoneses sin antes haber reconocido el derecho de los habitantes para autogobernarse. Su visión para reconocer que el bienestar y desarrollo de la ciudadanía sólo pueden lograrse efectivamente mediante la existencia de órganos propios de gobierno que atiendan particularmente sus reclamos, y su voluntad política para implementar este sistema de autogobierno, son dignas de admiración.

(339) Uno de los medios con que cuenta el Gobierno General para ejercer control sobre las entidades locales es el de la 'redistribución de los ingresos - fiscales'; en efecto, aproximadamente 50% de sus ingresos totales dependen del Gobierno General. No obstante esto, en 1980 el 76.9% del total de impuestos recabados pasó a las arcas de los gobiernos locales y sólo el 23.1% fue para el Estado; lo cual se entiende si se toma en cuenta que las entidades locales gastan aproximadamente 1.7 veces más que el Estado ("Plain Talk about Tokyo", op. cit., p. 44). Sería muy interesante estudiar detenidamente el régimen fiscal de la ciudad de Tokio, pues es un elemento fundamental de su autonomía local.

CAPITULO IV

ASPECTOS CONSTITUCIONALES DEL DISTRITO FEDERAL

El artículo 73 de la Constitución establece que el Congreso tiene la facultad:

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

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

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

"3a. (Derogada)

"4a. ...

"5a. ...".

A continuación analizaré algunos aspectos jurídico constitucionales importantes del texto citado, en sí mismo y en relación con otros de la propia Constitución.

4.1. El Distrito Federal es una entidad.

El Distrito Federal es según el artículo 43 constitucional parte integrante -

de la Federación, lo que significa que se trata de una entidad que junto con los demás Estados conforman territorialmente la Federación.

Se trata de una entidad como digo porque tiene un territorio, una población, una autoridad que lo gobierna y un orden jurídico propio.

El territorio actual del Distrito Federal es, según el artículo 44 constitucional, el que tenía cuando fue aprobada la Constitución en 1917, es decir, el determinado por los convenios celebrados entre el Distrito Federal y los Estados de Morelos y México, que fueron ratificados por decretos congresionales de 15 y 17 de diciembre de 1898. Desde entonces hasta la fecha la superficie territorial no ha variado, es de, 1,499 kilómetros cuadrados. (340)

En cuanto a la población, el Distrito Federal es la entidad con mayor densidad demográfica, ascendiendo su población a aproximadamente 10 millones de personas, sin considerar la de las zonas metropolitanas aledañas. (341) (342)

Las autoridades del Distrito Federal son el Congreso de la Unión, el Presidente de la República y los tribunales competentes según la materia: el Tribunal Superior de Justicia del D.F. (materias civil y penal), la Junta Local de Conciliación y Arbitraje (laboral) y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. (administrativo). (343)

(340) "Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado", Selecciones de Reader's Digest, México, 1979, p. 2444.

(341) Serrano Migallón, Fernando; "Dinámica de la Administración del Departamento del Distrito Federal", en revista de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública, No. 61/62, enero-junio, 1985, p. 31.

(342) Mientras que el Territorio del Distrito Federal representa el .08 por ciento del territorio nacional, su población representa el 13.21 por ciento del total de los habitantes en el país. Concentra asimismo el 46% de la producción industrial del país y 33% de la inversión pública federal. *Ibidem*, p. 31 y 15.

(343) Burgoa, Ignacio; "Derecho Constitucional Mexicano", Edit. Porrúa, México -- 1973, p. 1021 a 1023.

A diferencia de lo que sucede con los demás Estados, "el Distrito Federal no tiene constitución particular, pues su orden jurídico se forma con todas las leyes que como legislatura local expide (el Congreso Federal)". (344) Más adelante se analiza esto con detalle.

El carácter de entidad del Distrito Federal ha sido confirmado por varias ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia, como la siguiente:

"El Distrito Federal queda asimilado en cuanto a su régimen interior, a las entidades que integran la Federación, constituyendo una entidad distinta de la propia Federación". (345) (346)

El término de entidad federativa comunmente empleado para designar un Estado, podría ser válidamente empleado en el caso del Distrito Federal, por tratarse de -- una parte más de la federación, sin embargo en virtud de que las diferencias notables entre éste y los Estados-, es conveniente evitar la equiparación y hablar en cambio de una fracción federativa.

4.2. Diferencias entre el Distrito Federal y los Estados.

Las diferencias entre el Distrito Federal y los Estados son fundamentalmente las siguientes:

1) Mientras que las entidades federativas tienen autonomía política y, por ello, pueden darse su propia Constitución, el Distrito Federal carece de dicha ---

(344) Ibidem, p. 1018.

(345) 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; citada por Acosta Romero, Miguel; "Teoría General del Derecho Administrativo", 5a. ed., Edit. Porrúa, México, 1983, p. 159.

(346) Otra tesis en el mismo sentido es la tesis 7 del Informe de 1982, primera parte, p. 340; en "La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982)", UNAM, México, 1984, p. 1746.

autonomía y, por tanto, está imposibilitado a darse su Constitución.

2) La legislatura y el gobernador de las entidades federativas tienen el carácter de órganos locales, en tanto que los correspondientes del Distrito Federal tienen naturaleza federal.

3) En consecuencia, los miembros de la legislatura y el gobernador de los Estados son electos popularmente por la ciudadanía de cada Estado, mientras que los del Distrito Federal se eligen por los ciudadanos de toda la República.

4) La base de la división territorial y de la organización política de las entidades federativas es el municipio, en cambio, en el Distrito Federal no hay municipios.

4.3. El Distrito Federal carece de autonomía.

Siguiendo la teoría general del federalismo, fueron los Estados los que en actitud soberana decidieron integrar libremente la federación. Acudieron voluntariamente al pacto federal a ceder en teoría parte de su poder soberano en aras de la unidad y de la constitución del país. Y una vez constituido éste, los Estados quedaron como entidades autónomas, (y ya no soberanas) con facultades para autodeterminarse en lo interno.

Como dice Tena Ramírez:

"... característica de un Estado-miembro de la Federación es la facultad de autodeterminarse en todo aquello que no está reservado a los Poderes Federales, que no está prohibido por la Constitución a los Estados o que no se les impone positivamente por la misma. Esa autodeterminación se parece a la sove-

ranía en lo que tiene la decisión tomada por sí mismo, pero se diferencia -- sustancialmente en que es una facultad limitada. La facultad de autodeterminarse se traduce en la de darse una Constitución, donde se crean los Poderes del Estado y se les dota de competencias". (347)

Pues bien, el Distrito Federal no acudió como las demás entidades federativas al pacto federal sino que fue creado a raíz de éste. Mientras que los Estados existían con anterioridad a la federación y por tanto se les respetó su autonomía, el Distrito Federal fue creado con posterioridad por la propia federación y ésta le imprimió un carácter 'sui-generis' pero desde luego no le dotó de autonomía.

El constituyente de 1824, quizás deslumbrado con el modelo norteamericano, no llegó a darse cuenta que el que se federalizara la Ciudad de México no necesariamente tenía que implicar la supresión de los órganos de gobierno locales.

Si en los Estados Unidos de América fue lógica la creación de un Distrito Federal sin autonomía alguna por el reducido número de residentes, en México se cometió una injusticia con los miles de habitantes que residían en la Ciudad de México al privárseles de gobierno propio.

Sólo el constituyente de 1856-1857 captó el problema en toda su dimensión y -- logró proporcionar a los habitantes del Distrito Federal la facultad de elegir popularmente a sus autoridades políticas, municipales y judiciales. No se le estaba concediendo al Distrito Federal la autonomía total, similar a la de los Estados, -- pues pensó el constituyente que eso no era posible; lo que hizo fue simplemente proporcionar algunos elementos de autonomía. Supo entender que entre los extremos (autonomía total y carencia de ella) existían términos medios donde cabían múltiples -- soluciones y que una de ellas era dotar al Distrito Federal de gobernantes propios, aun cuando no tuviere Constitución.

No obstante el avance, varios diputados impugnaron porque pensaban que el Distrito Federal merecía un grado aun mayor de libertad.

(347) Tena Ramírez, Felipe; "Derecho Constitucional Mexicano", op. cit., p. 313.

Como se sabe la reforma porfirista de 1901 significó un retroceso en el progreso autónomico del Distrito Federal al cancelar el derecho de sus ciudadanos a elegir sus autoridades. Lo único que se respetó fue, al menos teóricamente y sólo en ley secundaria, la elección popular de los ayuntamientos.

Más tarde en 1928, el Distrito Federal veía fracasar totalmente sus anhelos de libertad, al desaparecer los últimos elementos de autonomía que tenía: los ayuntamientos.

En resumen puede decirse lo siguiente:

El Distrito Federal no acudió como los demás Estados al pacto federal pues ni siquiera existía. La Constitución resultante de dicho pacto respetó ciertos derechos a los otrora Estados soberanos, concediéndoles autonomía y, por otro lado, creó una entidad 'sui generis' que denominó Distrito Federal que, al no tener derechos originarios como los de los Estados, no pudo exigir que se le dotara de autonomía.

El constituyente, por tanto, decidió otorgarle al Distrito autoridades no propias sino federales, con lo que le privó de autonomía. (348) En efecto, la autonomía de las entidades consiste en la facultad de autoconstituirse y autodeterminarse, es decir, darse a sí mismas y a través de sus autoridades legítimas su propia Constitución y gobernarse por conducto de sus propias autoridades.

Al carecer de autoridades propias, el Distrito Federal está imposibilitado a determinar autónomamente cual ha de ser su régimen de gobierno y su organización, en pocas palabras, está imposibilitado a darse su Constitución, todo lo cual signi-

(348) Esto en términos generales pues como ya se dijo la extensión o restricción de la autonomía del Distrito Federal ha variado a lo largo de nuestra historia, habiendo sido muy limitada en la Constitución de 1824 y en la reforma de 1901 y más amplia en la Constitución de 1857.

fica que no es autónomo.

Como dice Tena Ramírez,

"Los Poderes legislativo, ejecutivo y judicial del Distrito han sido creados, no por voluntad de los ciudadanos del Distrito sino por decisión de la Constitución federal, expresada en la fracción VI del art. 73; así, pues, una Constitución del Distrito no podría tener por objeto crear los Poderes del mismo, como lo hacen las constituciones de los Estados respecto a los Poderes de éstos". (349)

No sólo le son impuestos los Poderes al Distrito, sino que además éste no designa a los titulares de dichos Poderes. El Poder legislativo del Distrito reside en el Congreso de la Unión y el Ejecutivo en el Presidente de la República, - ambas autoridades elegidas por todos los mexicanos; el Poder judicial reside en el Tribunal Superior, integrado por magistrados que nombra el Presidente con aprobación de la Cámara de Diputados.

La imposibilidad de gobernarse por sí mismo es otra manifestación de la carencia de autonomía del Distrito Federal.

Es de advertirse, sin embargo, que la carencia de autonomía del Distrito Federal deriva de la voluntad del constituyente por lo que el constituyente permanente, realizando una reforma constitucional, podría otorgarla un momento dado o, al menos ampliarla como en otras épocas de nuestra historia.

Finalmente, ¿podría considerarse que la fracción VI del artículo 73 constitucional es la Constitución del Distrito Federal, como afirma Tena?

(349) Tena Ramírez, Felipe; op. cit., p. 314.

La respuesta afirmativa sería válida en un sentido amplio por establecer la citada fracción las bases generales de organización de los Poderes del Distrito Federal, pero es inexacta en un sentido estricto por estar ausente el elemento fundamental necesario para la elaboración de una Constitución, que es la voluntad de los habitantes (los del Distrito Federal) para dársela.

4.4. Poderes de gobierno del Distrito Federal.

A diferencia de las Constituciones anteriores, la de 1917 estableció y organizó los tres Poderes del Distrito, de los cuales dos se identifican por sus titulares con los correspondientes Poderes Federales y solamente el judicial tiene titular distinto al del Poder judicial federal.

4.4.1. Poder Legislativo.

El Poder legislativo del Distrito Federal según la Constitución vigente es el Congreso de la Unión, el cual está integrado por dos cámaras la de diputados y la de senadores, cuyos miembros son en términos generales representantes de todos los habitantes del país y no exclusivamente del Distrito.

Su función constituyente no es la de crear poderes locales como anteriormente bajo los textos constitucionales de 1824 y 1857, sino que se reduce a dotar de facultades a los tres poderes que creó la Constitución.

Se recordará que la Constitución de 1824 instituyó únicamente uno de los tres Poderes del Distrito, el legislativo, con las atribuciones del Poder legislativo de un Estado. Se trataba de una legislatura constituyente del Distrito capaz de instituir y organizar los demás poderes locales y de darse a sí mismo sus facultades.

des, de manera idéntica que la legislatura constituyente de un Estado. (350)

La importancia de este texto radicó en que el Congreso federal podía dotar -- al Distrito de cierta autonomía al designarle autoridades propias y exclusivas.

Dicha facultad soberana de organizar al Distrito se limitó en la Constitución de 1857 al preverse la existencia de autoridades políticas, municipales y judiciales propias, que sus habitantes elegían popularmente.

La reforma constitucional de 1901 cambió radicalmente el sistema al facultar al congreso a legislar en todo lo concerniente al Distrito sin limitación alguna, con lo cual se suprimieron de golpe las libertades que había obtenido el Distrito Federal de 1857.

En teoría los sistemas de 1824 y 1901 podrían dar lugar a que el Congreso --- brindara cierta autodeterminación al Distrito, pues podía dotarle de autoridades - propias, sin embargo en la práctica no fué así y solo provocó un mayor centralis-- mo.

En la actualidad ni siquiera se le ha dado esa posibilidad al Congreso pues - las autoridades del Distrito se señalan expresamente en el texto constitucional.

La función constituyente del Congreso de la Unión se reduce a dotar de facultades a los tres Poderes que creó la Constitución. (351)

Señala Tena Ramírez que las leyes orgánicas del Distrito Federal expedidas -- en ejercicio de esa función constituyente, "son por su objeto normaciones auténticamente constituyentes, porque dotan de facultades y organizan a dos de los Pode--

(350) *Ibidem*, p. 315.

(351) *Ibidem*, p. 316.

res que, creados por la Constitución, carecen, no obstante, de facultades enumeradas en la misma". (352)

Mientras que los Poderes ejecutivo y judicial del Distrito tienen sus propias leyes que los organizan, el legislativo carece de legislación especial, al igual que los poderes legislativos de los demás Estados, por considerarse que todo lo que no está reservado al Congreso de la Unión, corresponde a las legislaturas locales (artículo 124 constitucional).

"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 poseen completa la función legislativa ordinaria". (353)

4.4.1.1. Alcance de las facultades del Congreso.

Surge ahora la pregunta si el Congreso de la Unión tiene o no facultades absolutas como legislatura del Distrito Federal, es decir, si puede o no legislar para el Distrito en todas las materias para las cuales tiene facultades como órgano federal.

Tena Ramírez considera que el Congreso, al igual que las legislaturas de los Estados, "goza de la atribución general de legislar en materia local" y que no puede ejercer ninguna de las facultades federales limitándolas al Distrito pues estaría invadiendo su propia esfera federal. De manera que no podría expedir un Código de Comercio para el Distrito Federal, mientras que sí podría expedir un Código Pe-

(352) *Ibidem*, p. 316.

(353) *Ibidem*, p. 317.

nal para el Distrito por no estar ésta facultad conferida a la federación. Opina, en efecto, que el principio consignado en el artículo 124 constitucional obliga a la legislatura del Distrito de igual forma que a las legislaturas de los estados y, por tanto, las facultades no otorgadas expresamente a los órganos federales, - están reservadas a los locales, incluyendo a los del Distrito Federal que actúen con tal carácter. (354) (355)

La legislatura del Distrito también está obligada a observar -por analogía- las prohibiciones impuestas a los Estados (por ejemplo artículos 117 y 118 de la Constitución).

Burgoa Orihuela opina en el mismo sentido, señalando que la competencia de la legislatura del Distrito Federal en lo que a éste 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". (356)

Herrera y Lasso en cambio, aparentemente sin considerar adecuada la aplicación del artículo 124 (pues no lo menciona siquiera), advierte el riesgo de las facultades omnimodas del Congreso con respecto al Distrito Federal consignadas en la fracción VI del artículo 73 constitucional y, a efecto de evitarlo, propone un método especial para ejercitar dichas facultades. Señala que la fracción VI otor-

(354) *Ibidem*, p. 316 y 317.

(355) En este mismo sentido opinan los constitucionalistas Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, en "Estudios Constitucionales", 2a. ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, p. 143; y "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo III, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, p. 316; respectivamente.

(356) Burgoa, Ignacio; *op. cit.*, p. 1019.

ga al Congreso facultades expresas, pero no concretas, y que "esas facultades sólo puede ejercitarlas, en cada caso, sobre las base de una facultad específica consignada en otro artículo de la Constitución y mediante el uso de la facultad implícita correlativa". (357)

Pone como ejemplo el que el Congreso puede dictar leyes imponiendo contribuciones a los habitantes del Distrito Federal

"porque tiene la facultad que le confiere la fracción VI de legislar en todo lo relativo al Distrito; tiene la facultad implícita de 'expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectiva' aquella facultad indeterminada; y tiene también la de alcance federal, que le atribuye la fracción VII -- del mismo artículo 73 'de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto'". (358)

Sólo en el ejercicio conjunto de estas tres facultades podría el Congreso imponer contribuciones a los habitantes del Distrito Federal, no siéndole suficiente para el efecto la facultad de la fracción VI.

Considero que la divergencia de opiniones entre este último autor y Tena y Burgoa radica en que Herrera y Lasso, no considera el carácter local de las funciones del Congreso de la Unión -que más adelante se explica-, de lo que le resulta inaplicable el artículo 124 constitucional que resuelve la cuestión de manera más simple.

Considero además que, de seguirse el criterio de Herrera y Lasso, no habría -

(357) Herrera y Lasso, Manuel; "Estudios Constitucionales", primera serie, op. --- cit., p. 114.

(358) Ibidem, p. 113.

órgano que legislara en materias que no estuvieren expresamente otorgadas a la federación.

4.4.2. Poder Ejecutivo.

El artículo 73, fracción VI, base 1a. de la Constitución establece que "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 mi opinión el texto no es muy afortunado porque equipara gobierno y Poder ejecutivo, siendo que éste no es el único órgano de gobierno del Distrito pues también lo son los Poderes legislativo y judicial.

Lo que sí es claro es que el Poder ejecutivo del Distrito Federal se deposita en la persona del Presidente de la República, pasando a tener éste doble carácter, el de Poder ejecutivo federal y de Poder ejecutivo local, de la misma manera que el Congreso de la Unión.

La ley a que se refiere el artículo es la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 29 de diciembre de 1978, que señala en su artículo 1o. al jefe del Departamento del Distrito Federal como el conducto por el cual se ejercerá el gobierno del Distrito.

4.4.2.1. El Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El jefe del Departamento del Distrito Federal es un funcionario político-administrativo nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, tiene a su cargo y encabeza la administración pública de la entidad del Distrito Federal; forma parte del cuerpo colegiado de funcionarios previsto en el artículo 29 consti

tucional; informa anualmente al Congreso de la Unión; refrenda los actos del Presidente de la República relativos al Distrito Federal; y puede ser llamado a comparecer e informar a cualquiera de las Cámaras del Congreso cuando se trate algún asunto de su administración. (359)

Es conveniente destacar que ni la Constitución Federal ni la ley orgánica del Departamento exigen como requisito para ocupar el cargo de jefe de Departamento el que la persona haya residido por determinado tiempo en el Distrito, ni que sea originaria de él. Lo único que se exige es que durante el tiempo del encargo resida en el Distrito Federal. (360)

Además del nombre de jefe del Departamento del D.F., es válido el empleo del término de gobernador del D.F., pues así lo llama el artículo 89-11 de la Constitución. En cambio el concepto de regente no tiene ningún apoyo legal actual, aunque sí lo haya tenido bajo la ley orgánica de 1970.

4.4.2.2. El Distrito Federal como Departamento Administrativo:

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se encarga de darle al Departamento del Distrito Federal el carácter de Departamento Administrativo, con lo cual pasa a ser una dependencia de la administración pública federal centralizada. (361)

Si bien es cierto que hasta hace pocos años (362) existían diferencias cla-

(359) Acosta, Romero, Miguel; op. cit., p. 161; y Arts. 73-VI, 89-11 y 93 de la -- Constitución y lo. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

(360) Gutiérrez y Solís señalan que ninguno de los últimos 8 jefes del Departamento del Distrito Federal han sido originarios del mismo. (op. cit., p. 94).

(361) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 10.

(362) Por reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial los días 31 de enero de 1974 y 21 de abril de 1981, se suprimieron dos diferencias que subsistían entre el jefe del Departamento y los secretarios, al obligar al primero a comparecer al Congreso y a refrendar los reglamentos, decretos, etc., del Presidente. (artículos 93 y 92).

ras entre los Departamentos Administrativos y las Secretarías de Estado, en la actualidad las diferencias son tan sólo de nombre pues formalmente ambos son dependencias del Ejecutivo Federal.

Sin embargo, el Departamento del Distrito Federal (único Departamento Administrativo que existe a la fecha) constituye una excepción frente a las Secretarías e inclusive frente a los Departamentos Administrativos que existieron anteriormente pues al mismo tiempo que es una dependencia de la administración pública federal, es un órgano de gobierno de una entidad territorial que es el Distrito Federal.

El Departamento del Distrito Federal, a diferencia de las Secretarías de Estado, no tiene a su cargo asuntos generales del país, sino locales del Distrito Federal. Esto ha llevado a Tena Ramírez a afirmar que:

"... si se hubiera querido observar escrupulosamente el esquema constitucional relativo a los auxiliares inmediatos del Presidente, el gobierno del Distrito se habría encomendado a un órgano distinto de las Secretarías y de los Departamentos Administrativos, puesto que a distinta función debe corresponder lógicamente un órgano diferente". (363)

Serra Rojas ha opinado en el mismo sentido, expresando que es un error otorgar el gobierno del Distrito Federal a un departamento administrativo y que al hacerlo, la "ley se aparta del texto constitucional y de la tradición política del Distrito Federal". (364)

(363) Tena Ramírez, Felipe; op. cit., p. 318.

(364) Serra Rojas, Andrés; "Derecho Administrativo", Librería Manuel Porrúa, México, 1959, p. 420.

El sistema de gobierno del Distrito Federal hasta antes de 1928 (año en que se creó el Departamento) estaba mucho más acorde con nuestro sistema Constitucional pues era ejercido por un gobernador nombrado por el Presidente y no por una dependencia de la administración pública federal.

Sospecho que la razón es más política que jurídica pues al ser el jefe del Departamento del Distrito un dependiente más del Ejecutivo Federal se le da el mismo rango y jerarquía (365) que a los demás secretarios de Estado, en cambio como gobernador del Distrito Federal tendría necesariamente un rango distinto y no equiparable al de los secretarios posibilitándose la generación de conflictos de jerarquía.

4.4.2.3. Promulgación y ejecución de leyes y facultad reglamentaria.

Un último aspecto que analizar en relación con el Poder ejecutivo del Distrito Federal es el de la facultad del mismo para promulgar y ejecutar las leyes del Congreso y para expedir reglamentos.

A diferencia de lo que disponía la Ley Orgánica de 1941, (366) la actual ley no faculta al Departamento del Distrito Federal a promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión lo cual es acertado pues se trata de una facultad que co-

(365) El artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que "Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna".

(366) El artículo 23, fracción II, incisos 3o. y 4o. facultaban al departamento del Distrito Federal a publicar las leyes, reglamentos y acuerdos relativos al Distrito Federal, y a vigilar su cumplimiento.

responde al Presidente de la República en forma exclusiva. La ejecución de las -- leyes, en cambio, sí corresponde al Departamento del Distrito, aunque no se señala expresamente en la ley, pues es el órgano legalmente facultado para gobernar en el Distrito Federal y la función implica la atribución tácita.

En cuanto a la facultad reglamentaria, tampoco le es otorgada expresamente al Departamento del Distrito Federal por su actual Ley Orgánica, (367) pues es al Presidente de la República a quien corresponde ejercerla según el artículo 89, fracción I de la Constitución y en virtud de su carácter de titular del Poder ejecutivo del Distrito Federal.

4.4.3. Poder Judicial.

A diferencia de los otros dos Poderes del Distrito Federal, el judicial es el único cuyos titulares no se identifican con los funcionarios federales. La administración de justicia en el Distrito Federal está a cargo de varios órganos judiciales propios del Distrito Federal y distintos de los órganos federales.

El actual sistema difiere del establecido originalmente según decreto de ---- 1826 (368) que habilitaba a la Suprema Corte como Tribunal Superior del Distrito - al facultarle a conocer de las causas civiles y criminales del Distrito y Territorios en segunda y tercera instancias.

(367) La Ley Orgánica de 1941 disponía en su artículo 23, fracción II, inciso 4o. que era facultad del Departamento del D.F., proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes.

(368) Se trata del decreto de 12 de mayo de 1826, que siguió al de 15 de abril del mismo año que había atribuido a los juzgados de letras las funciones judiciales en primera instancia. Barragán, Barragán, José; "Introducción al Federalismo", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978, p. 232 y 233.

El artículo 73, fracción VI, base 4a. de la Constitución prevé la existencia de un Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (369) y establece las bases para el nombramiento y duración de sus magistrados, así como las de los jueces del Distrito. Los magistrados son nombrados por el Presidente de la República con aprobación de la Cámara de Diputados, en tanto que los jueces son designados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Todos duran en sus encargos seis años.

Cabe señalar que además del Tribunal Superior de Justicia, competente en materia civil y penal del fuero común, existen en el Distrito Federal otros órganos judiciales con competencia en otras materias: Junta Local de Conciliación y Arbitraje y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (materia laboral) y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (materia administrativa). (370)

La base 5a, complementaria de la 4a., establece que el Ministerio Público en el Distrito Federal está a cargo de un funcionario local que es el Procurador de Justicia del Distrito Federal, y que depende directamente del Presidente de la República quien lo nombra y remueve libremente.

Herrera y Lasso ha observado que es un error de técnica constitucional el que la base 5a. señale que el Procurador residirá en la ciudad de México pues en el caso de que tuvieran que trasladarse los supremos poderes federales a otro lugar y se erigiera un nuevo Distrito Federal en tal sitio, tendría que ser modificada la base 5a. a fin de posibilitarse la residencia del Procurador en el nuevo Distrito. (371)

(369) Su ley orgánica apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de diciembre de 1975.

(370) Burgoa, Ignacio; op. cit., p. 1021 a 1023.

(371) Herrera y Lasso, Manuel; "Estudios Constitucionales", segunda serie, op. cit., p. 175. Cfr. capítulo 4.7.3.

4.4.4. Naturaleza de los Poderes de gobierno.

Ya se dijo que los Poderes de gobierno del Distrito Federal no emanan de sus ciudadanos sino de la voluntad de todo el pueblo de México y que dos de ellos están a cargo de órganos federales (Congreso de la Unión y Presidente de la República), sin embargo en virtud del ámbito espacial competencial en que ejercen sus funciones (la entidad territorial del Distrito Federal) surge la duda de si su naturaleza es local o federal.

Valdrá la pena analizar por tanto la naturaleza de los Poderes del Distrito Federal en sí mismos y la de sus funciones.

4.4.4.1. Naturaleza de los órganos.

Por lo que respecta a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, es claro que tiene naturaleza federal pues están depositados en órganos federales: el Congreso de la Unión y el Presidente de la República.

La naturaleza del Poder Judicial es, en cambio, local pues no está depositado en un órgano federal, como lo sería la Suprema Corte, sino en órganos específicamente locales. El hecho de que los integrantes del Tribunal Superior de Justicia del Distrito sean designados por órganos federales no quita al Poder Judicial del Distrito su carácter de local pues "la designación no engendra dependencia ni comunica al nombrado funciones federales". (372)

Surge la duda de porqué el Poder Judicial es el único de los tres Poderes del Distrito Federal que no se identifica con su correlativo federal. Como ya se dijo, sólo en los orígenes del sistema federal se dió tal coincidencia y luego desapare-

(372) Tena Ramírez, Felipe; op. cit., p. 321.

ció. Considero que ello se debió a la necesidad que tenfa el Distrito Federal de contar con un órgano propio que atendiera eficaz y específicamente sus asuntos - judiciales particulares, en lugar de confiarlos a un órgano ajeno suficientemente cargado de sus propios asuntos federales.

Y la pregunta obligada es porqué no sucede lo mismo con los otros dos poderes, es decir, que fueran órganos locales distintos de los Poderes Federales a fin de - que pudieran atender con la diligencia debida las necesidades concretas del Distrito Federal. En el caso del Poder Ejecutivo, aunque se haya creado un órgano específico para atender la administración del Distrito (el Departamento del D. F.) no de ja por ello de ser una dependencia del Ejecutivo Federal con las consecuencias negativas que esto conlleva, a saber fundamentalmente, la falta de independencia del - órgano y la falta de compromiso directo de éste para con los ciudadanos, que a su vez significa una subordinación política indeseable del Jefe del Departamento para con el Presidente de la República y una desvinculación que puede rayar en irresponsabilidad del gobernante para con los gobernados.

El caso del Poder Legislativo es aún más lamentable pues ni siquiera se ha - creado una dependencia del mismo que se ocupe de los intereses concretos del Distrito Federal. Es el Congreso de la Unión el órgano que atiende a la vez los asuntos legislativos del Distrito como los de toda la Federación, de lo que resulta lógicamente una imposibilidad real de sus miembros de atender con la diligencia y esmero que se merecen los asuntos del Distrito Federal. Mientras que todas las entidades federativas cuentan con cuerpos legislativos que analizan, estudian y discuten durante todo el tiempo que duran sus sesiones, sus asuntos propios, logrando soluciones maduras y adecuadas, el Distrito Federal no cuenta con tal posibilidad pues sus legisladores no sólo atienden sus problemas sino los de toda la federación, pudiéndose dar el caso inclusive de que durante todo el período de sesiones del Congreso de la Unión, éste no se aboque a conocer de los problemas del Distrito Fede-

ral si considera que los de la federación son prioritarios, o bien el caso de aun cuando se encarguen de ellos, no lo hagan con el mismo entusiasmo e interés que si se tratare de asuntos propios pues sabido es que una mínima parte de los miembros del Congreso son originarios del Distrito Federal.

4.4.4.2. Naturaleza de las funciones de los órganos.

Queda asentado hasta aquí la naturaleza de los Poderes Legislativo y Ejecutivo es federal y que la del Judicial es local. Toca ahora analizar la naturaleza de sus funciones con respecto al Distrito Federal, para lo cual, haré un planteamiento general que identifique los problemas, para luego analizarlos y llegar a concluir que las funciones que ejerce el Congreso en el Distrito Federal tienen el carácter de lo cales.

La cuestión básica a dilucidar es cuál o cuáles son los elementos que imprimen el carácter de federal o local a las funciones que realizan los órganos de gobierno, ¿es la naturaleza de los órganos, o es el ámbito territorial donde se ejercen.?

Si dijéramos que es la naturaleza de los órganos la que determina la naturaleza de sus funciones, tendríamos que las realizadas por el Congreso Federal serían -- de carácter federal y que las efectuadas por los Congresos locales tendrían naturaleza local. Como ya quedó asentado que la naturaleza del Congreso de la Unión no va ría, concluiríamos que sus funciones son de índole federal. Sin embargo, esto no es siempre exacto como se puede observar en el hecho de que las leyes del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión, no tienen carácter federal sino local, como más adelante se comprobará.

La otra alternativa posible es que la naturaleza de las funciones esté determinada por el ámbito de validez espacial de las leyes, de tal forma que el ámbito espacial federal imprima un carácter federal a las funciones de los órganos y el ám--

bito local un carácter local.

Esta es en nuestra opinión la solución adecuada al problema de la naturaleza de las funciones de los órganos de gobierno.

Aplicando los anteriores conceptos al Distrito Federal, tenemos que si la norma expedida por el Congreso de la Unión fuere a ser aplicada en un ámbito territorial federal, estaría actuando como órgano federal, pero si la norma fuere a tener validez exclusivamente en el territorio del Distrito Federal, habría actuado el -- Congreso como legislatura local.

De todo lo cual se deduce que el Congreso de la Unión sin perder su naturaleza de órgano federal puede ejercer dos tipos de funciones: federales y locales dependiendo del ámbito espacial de la norma que haya expedido. En pocas palabras, actuará como Congreso Federal cuando expida normas federales y como legislatura local del Distrito cuando las leyes que expida sean exclusivamente para el Distrito Federal.

Lo mismo puede decirse sobre el Presidente de la República cuyas funciones tendrían distinta naturaleza (federal y local) dependiendo del ámbito espacial de validez de las normas que vaya a ejecutar o aplicar.

Es por ello que Tena Ramírez ha afirmado que

"... En el caso del Distrito Federal existe unidad de órganos con dualidad de funciones. Aquéllas 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". (373)

(373) Ibidem, p. 322.

La dualidad de funciones es confirmada por la Suprema Corte de Justicia en -
ejecutoria que dice:

"El Congreso de la Unión tiene una doble función, perfectamente diferenciada en la Constitución Federal: una, como órgano legislativo federal, conforme a los artículos 50, 72, 73 fracciones VII y X y demás disposiciones relativas; y tiene una segunda función, como órgano legislativo del Distrito Federal y de los territorios federales, conforme al artículo 73, fracción VI". (374)

Finalmente no puede disociarse la función del órgano de la naturaleza material de la ley, es decir no puede el Congreso de la Unión, actuando como legislatura del Distrito, expedir una ley federal ni viceversa. Los dos conceptos son inseparables y en la práctica no se daría la desunión pues basta que el Congreso de la Unión esté elaborando una ley para el Distrito, para que sus funciones se consideren locales y lo mismo con las leyes federales.

4.5. Jerarquía de las leyes.

Siendo que puede haber normas federales y locales dependiendo del ámbito espacial donde vayan a tener validez, cabe preguntarse si ambas tienen la misma jerarquía por el hecho de ser expedidas por el Congreso de la Unión, o si cabe establecer una diferenciación entre ambas.

La Suprema Corte de Justicia da la respuesta al afirmar que

"... es claro que las leyes federales que emanen del Congreso son de jerarquía superior, conforme al artículo 133, a las leyes locales que dicte para el Distrito Federal. Y aún es de suponerse que dicho órgano legislativo acentúa el -

(374) Vol. 31, sexta parte, p. 47, primer circuito, primero administrativo, Barrera Ramírez de Arellano, 6 de julio de 1971, unanimidad de votos; en "La Interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982)", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985, tomo III, p. 1930.

énfasis en el examen de las iniciativas de ley, ya en el interés federal o ya en el local, según sea la naturaleza de la ley de que se trate, lo que hace - lógico que, en caso de contradicción en sus disposiciones, deba prevalecer la dictada con jerarquía federal". (375)

4.6. Personalidad jurídica del Distrito Federal.

Otro aspecto importante que analizar es el de la personalidad jurídica del Distrito Federal, sobre el cual no existe unidad en la doctrina, ni en la legislación, ni en la práctica administrativa.

La cuestión a resolver es si el Distrito Federal como tal tiene personalidad jurídica o si esa personalidad es más bien del Departamento del Distrito Federal.

Como ya quedó probado en el capítulo anterior, el Distrito Federal constituye una entidad territorial distinta de la Federación y como tal debe tener personalidad jurídica propia al igual que las demás entidades federativas pues, entre otras cosas, tiene regímenes patrimonial, presupuestario, y financiero propios e independientes de la federación.

La Suprema Corte de Justicia se ha manifestado en este mismo sentido al afirmar que:

"El Distrito Federal no es la Federación, sino una entidad de la misma; es un gobierno local constituido sobre una parte del territorio nacional en que residen los poderes federales... Es por lo mismo, una entidad que no se identifica con la federación, que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio..."

(376)

(375) *Ibidem*, p. 1930.

(376) T.CXXV. p. 693, Amparo directo en materia de trabajo 1050/55, jefe del Departamento del Distrito Federal, 21 de julio de 1955, unanimidad de 5 votos; en "La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982)", op. cit., tomo II, p. 1361.

La dificultad se presenta cuando en forma indebida la Ley Orgánica del Departamento del D. F. le atribuye al Departamento y no al Distrito Federal personalidad jurídica. Digo que en forma indebida pues una dependencia del Ejecutivo Federal como lo es el Departamento del D. F., no puede tener personalidad jurídica propia -- pues no es independiente ni distinto de la Federación, ni tiene "autonomía política, ni administrativa". (377) La personalidad jurídica corresponde al Estado a través de sus órganos, en este caso el Poder Ejecutivo como tal, mas no a sus dependencias. (378)

El artículo que indebidamente atribuye personalidad jurídica al Departamento del Distrito Federal es el 32 de la Ley Orgánica mencionada, que dice:

"El Departamento del Distrito Federal tiene personalidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles que le sean necesarios".

La crítica de Acosta Romero al anterior artículo es implacable:

"Este artículo, con una inadecuada técnica legislativa viene a introducir una confusión en los conceptos, ya que afirma que el Departamento de Distrito Federal tiene personalidad jurídica, lo cual no va acorde, ni con la realidad, ni con las disposiciones legales y, sobre todo constitucionales, ... 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 ejercita sus derechos y cumple sus obligaciones, pero, de ninguna manera, como

(377) Acosta Romero, Miguel; "Teoría General del Derecho Administrativo", 5a. Ed., Edit. Porrúa, México, 1983, p. 159.

(378) Ibidem, p. 42 y 45.

Departamento, tiene personalidad jurídica propia..." (379)

4.7. Traslación de los Poderes federales de gobierno.

Toca ahora analizar el tema de la traslación de los Poderes Federales previsto en los artículos 73-V y 44 de la Constitución, para lo cual seguiré de cerca - las explicaciones de Tena Ramírez.

Por la fracción V del artículo 73 el Congreso tiene facultad

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

El artículo 44 señale 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".

Antes que nada es necesario señalar que el supuesto previsto por los textos - citados es el de la traslación de todos los Poderes Federales y no el del traslado de alguno de ellos en particular. Así por ejemplo el cambio de residencia del Congreso de la Unión por sí solo es regulado en forma especial por el artículo 68 constitucional. (380)

4.7.1. Traslación provisional y permanente.

Conviene distinguir también entre la traslación provisional de los Poderes Fe

(379) Ibidem, p. 160.

(380) Véanse al respecto las interesantes notas escritas por Herrera y Lasso Manuel; "Estudios Constitucionales", segunda serie, op. cit., pp. 308 a 310.

derales y la traslación permanente de los mismos.

La primera es más bien una situación de hecho que ha sucedido en varias ocasiones de nuestra historia: durante la Guerra de Tres Años, durante la Intervención Francesa y durante la Revolución, sin que ello hubiere implicado la situación jurídica de la creación de un nuevo Distrito Federal ni la erección del Estado del Valle de México.

En cambio la traslación permanente de los Poderes Federales requiere, para verificarse, de una ley del Congreso específicamente expedida al efecto, de acuerdo con la fracción V del artículo 73.

4.7.2. Consecuencias jurídicas del traslado.

A continuación se analizan las consecuencias que resultan del traslado de los Poderes Federales tanto en el territorio que abandonan como en el que ocupan para instalarse.

4.7.2.1. Consecuencias en el territorio que se desocupa.

El efecto automático e inmediato de la salida de los Poderes Federales del actual territorio que ocupan, es la erección del Estado del Valle de México, según dispone el artículo 44. Ello implicaría tener que reformar la Constitución, pero, como señala Tena, la reforma no sería en sí misma obra del Congreso pues está prevista en la propia Constitución en su artículo 44; "quiera o no el Congreso, el Estado del Valle sustituirá al Distrito Federal". (381)

(381) Tena Ramírez, Felipe; op. cit., p. 195.

Sin embargo, el territorio abandonado por los Poderes Federales que emigran a otro lugar, no necesariamente seguirá teniendo la misma extensión, como se advierte del texto del artículo 44, y la fijación de ella y de los límites del nuevo Estado corresponderá hacerla al Congreso de la Unión.

Dicha fijación podrá consistir en mantener el territorio con la extensión que tiene actualmente o bien ampliarla o reducirla.

Si el Congreso decidiera conservar los mismos límites, no habría mayor problema, pero si en cambio resolviera aumentar o disminuir el territorio, tendría necesariamente que reformarse la Constitución en virtud de la afectación territorial de otros Estados vecinos. El artículo a reformarse sería el 45 que dispone que los Estados "conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido..." Tena señala que éste sería un caso de excepción a la rigidez constitucional pues la reforma -- operaría por resolución exclusiva del Congreso y no del Constituyente. (382)

Cabe preguntar sin embargo si la facultad del Congreso para fijar los límites y extensión del nuevo Estado tiene algún límite o si puede variar el territorio a su discreción.

La Constitución no señala nada al respecto, pareciendo en principio que la facultad del Congreso es ilimitada, pues a diferencia de lo previsto en el Art. 73-III para el caso de formación de nuevos Estados dentro de los ya existentes, en que sí se requiere el consentimiento de las legislaturas de los Estados afectados, en el caso del Art. 44 no se toma en cuenta la opinión de los Estados, sino que es el Congreso de la Unión el que decide libre y unilateralmente acerca de los límites y extensión de los Estados que se afecten.

(382) *Ibidem*, p. 196.

Sin embargo la facultad del Congreso al efecto no puede ser ilimitada por las razones lógicas que expone Tena Ramírez. Señala el autor que en el propósito que - inspiró el precepto están los límites propios de la facultad, de manera que una -- disminución de la superficie no puede llegar hasta impedir que el Estado del Valle de México subsista como Estado, ni un aumento de la misma a costa de los Estados - vecinos puede llegar hasta impedir que los Estados afectados subsistan como tales.

Añade que

"Si el Congreso considera necesario mermar superficie al territorio que fue el Distrito Federal o, por el contrario, al territorio de Estados limítrofes, debe hacerlo en la medida de la necesidad y respetando siempre un principio que, por superior, señorea la organización consitutucional toda entera; ese principio es el del pacto federal, que sería desconocido y vulnerado si, en ejercicio de una facultad secundaria, el Congreso ordinario pudiera suprimir a un Estado de la federación. (383)

4.7.2.2. Consecuencias en el territorio que se ocupa.

Resta ahora analizar las consecuencias que se ocasionarían en el territorio en el que fueran a ocupar los Poderes Federales de efectuarse su traslado definitivo.

Desde luego que el traslado no podría efectuarse sino a algún lugar donde ya existen poderes constituidos locales, de lo que surge el problema de qué sucedería con ellos.

La solución la proporciona la fracción VI del artículo 73 constitucional al -

(383) Ibidem, p. 196 y 197.

disponer que es el Congreso de la Unión la legislatura local del Distrito Federal y el Presidente de la República el titular del Poder Ejecutivo del Distrito, así como que el Poder Judicial estará a cargo de Tribunales locales propios del Distrito Federal. Pues bien, al señalarse en el texto constitucional los órganos de gobierno locales del Distrito Federal, y partiendo de la base de que nuestra organización federal no admitiría que un mismo territorio estuviera regido por más de un órgano de gobierno de la misma naturaleza (384), se concluye que los Poderes del Distrito desalojarían a los Poderes del Estado que se ocupa; las autoridades del Estado quedarían automáticamente excluidas del gobierno del mismo.

En cuanto a la carencia de municipios en el Distrito Federal, es de deducirse también que los municipios existentes en el Estado que se ocupe al tiempo de la traslación, deberán desaparecer para que la situación del nuevo Distrito quede de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución que no concede al Distrito esa forma de organización política y administrativa.

Por lo que hace a la extensión territorial que tendría el nuevo Distrito, el Congreso de la Unión tiene facultades para determinarla en virtud de las facultades implícitas de que goza según la fracción XXX del artículo 73, sin embargo, como ya se dijo anteriormente, dicha facultad encuentra su límite en el mismo sistema federal que no permite la desaparición de un Estado o la reducción de su territorio al grado que no pueda subsistir.

4.7.3. Contradicciones en la Constitución.

Herrera y Lasso advierte dos contradicciones entre artículos de nuestra Consti

(384) *Ibidem*, p. 197.

tución. La primera se encuentra en la base 5a, fracción VI del artículo 73 que al señalar que el Procurador General de Justicia del D. F. "residirá en la ciudad de México", impide que se traslade junto con los demás órganos de gobierno del Distrito Federal al lugar donde vayan a residir, de darse el supuesto del traslado de los Poderes Federales. Ante ello, la reforma constitucional se hace inevitable, constituyendo este caso una excepción más al principio de rigidez constitucional pues, - como dice Tena, la reforma la realizaría el Congreso en uso de sus facultades implícitas. (385) (386)

La segunda contradicción se encuentra en la fracción I del artículo 27 que establece que los Estados extranjeros podrán obtener autorización para adquirir la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones, "en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales". Pareciera como si el legislador que implantó esta norma (387) ignoraba la inagotable facultad del Congreso para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación. Hubiera bastado que el legislador apuntara simplemente "el lugar de residencia de los Poderes Federales" pues el término "permanente" contradice el carácter de transitorio que los artículos 44 y 73-V atribuyen a la residencia de los Poderes Federales. (388)

(385) Herrera y Lasso, Manuel; "Estudios Constitucionales", segunda serie, op. cit., p. 175.

(386) Tena Ramírez, Felipe; op. cit., p. 198.

(387) La norma comentada fue implantada por reforma de 1948.

(388) Herrera y Lasso, Manuel; op. cit. p. 175.

4.7.4. Traslación de Poderes en otros países.

Finalmente cabe señalar que el supuesto de la traslación de los poderes supremos de gobierno ya ha operado en Brasil cuando se cambió la capital del país a Brasilia en 1960, y que en la actualidad se está estudiando en Argentina el cambio de su capital de Buenos Aires a la región de la Patagonia. (389)

(389) El 10. de mayo pasado el Presidente de Argentina Raúl Alfonsín anunció ante el Parlamento que la capital federal será trasladada a casi mil kilómetros al sur, en el área Viedma-Carmen de Patagones, en el extremo norte de Patagonia. Dijo Alfonsín que la decisión tiene, entre otros objetivos, el de cumplir la tarea tan largamente demorada de ocupar humana y económicamente nuestros vastos espacios meridionales". (Periódico "Excelsior" de 2 de mayo de 1986, sección A, p. 1 y 19).

CAPITULO V

EL DISTRITO FEDERAL EN LA ACTUALIDAD SEGUN SU LEY ORGANICA

Una vez analizadas las bases constitucionales del Distrito Federal, corresponde ahora estudiar algunos otros aspectos de su organización y gobierno previstos en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. (390)

5.1. Gobierno.

El gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República, quién lo ejerce por conducto del Departamento del Distrito Federal, a quien nombra y remueve libremente (artículo 10.).

El jefe del Departamento del Distrito federal se auxilia para el ejercicio de sus atribuciones de varias secretarías y dependencias, de entre las que se incluyen las delegaciones (Art. 3).

Considero que aunque la ley no lo señale expresamente, también ejercen el gobierno del D.F., el Congreso de la Unión y los Tribunales de justicia del fuero común, tan sólo mencionados y no reglamentados en la ley que se comenta (Art. 5 a 9).

5.2. Territorio.

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, que ratificaron los conve-

(390) El nombre de la ley orgánica es incorrecto, según Acosta Romero, porque de su contenido se desprende que se refiere a los tres Poderes que integran el gobierno de dicha entidad y no solamente al Poder Ejecutivo (Acosta Romero, Miguel; "Teoría General del Derecho Administrativo", 5a. ed., Edit. Porrúa, México, 1983, p. 156).

nios celebrados con los Estados de Morelos y México respectivamente (Art. 13).

Su territorio se divide en 16 delegaciones que son órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal: Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Cooyocán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco (Art. 14).

5.3. Delegaciones.

"La Delegación es una unidad político-administrativa regional que lleva a cabo todas las atribuciones y cometidos que corresponden al Departamento del Distrito Federal, dentro del territorio geográfico de la propia Delegación". (391)

Cada Delegación está a cargo de un delegado que es nombrado y removido por el jefe del Departamento, previo acuerdo con el Presidente de la República. Los delegados deberán tener residencia en el Distrito Federal no menor de 2 años inmediatamente anteriores a la fecha de su nombramiento, y "ejercerán las atribuciones que corresponden al Departamento del Distrito Federal, en sus respectivas jurisdicciones" (Art. 15).

El artículo 16 dispone que la jefatura del Departamento y todos los órganos de gobierno, incluyendo a los órganos desconcentrados, "integran la administración pública centralizada".

5.3.1. Comentarios.

Vale la pena hacer un paréntesis aquí para expresar la opinión que Ochoa Campos

(391) *Ibidem*, p. 164.

tiene sobre los delegados del Distrito Federal.

Considera el autor que los delegados hacen las veces de los antiguos prefectos, "si bien, con menor relevancia en su investidura, aunque con idénticos vicios en -- cuanto a que no son de elección popular y a que concentran las funciones en una sola persona, en vez de recaer en un cuerpo colegiado". (392)

Añade que "los delegados son la negación de la municipalidad, a pesar de que, en algunos casos, por propia iniciativa, se han convertido en promotores de la vida social. Sin embargo, nada puede quitarles su carácter de agentes gubernamentales, en un sistema esencialmente centralista". (393)

Concluye el especialista en derecho municipal que la institución de los delegados, "bastaría para hacer valedera la afirmación de que, en el Distrito Federal, -- subsisten las mismas condiciones que hicieron nefastas a las prefecturas políticas, contra las cuales la Revolución enderezó el postulado del municipio libre". (394)

5.4. Personalidad jurídica y patrimonio.

El Departamento del Distrito Federal tiene, según el artículo 32, personalidad y capacidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles que le sean necesarios. (395)

Su patrimonio está compuesto por bienes de dominio público y de dominio privado, mismos que son enumerados en los artículos 34 y 35.

(392) Ochoa Campos, Moisés; "La Reforma Municipal", op. cit., p. 358.

(393) Ibidem, p. 359.

(394) Ibidem, p. 359.

(395) Cfr. capítulo 4.6.

5.5. Organos de colaboración vecinal y ciudadana.

En el capítulo V de la ley se regulan los "órganos de colaboración vecinal y -- ciudadana" que son los comités de manzana, las asociaciones de residentes, las jun-- tas de vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal. Los dos primeros órga-- nos fueron creados en 1978 cuando se expidió la ley; los otros dos existían desde -- 1970.

5.5.1. Comités de manzana.

Los comités de manzana constituyen la primera instancia de organización ciudadana en el Distrito Federal. Existe un comité en cada manzana del Distrito Federal.

Se integran por un jefe, un secretario y tres vocales como mínimo, electos popularmente en forma directa por los ciudadanos residentes en cada manzana mediante convocatoria, de las autoridades delegacionales (Art. 45 Ley Orgánica y 51 Reglamento - Interior).

5.5.2. Asociaciones de residentes.

Todos los jefes de manzana de cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, integran a su vez las llamadas asociaciones de residentes, cuya directiva formada por un presidente, un secretario y tres vocales es electa por sus propios miembros (los jefes de manzana). (Art. 45 Ley Orgánica y 51 Reglamento Interior).

A diferencia de las juntas de vecinos y del Consejo Consultivo que cuentan con reglamentos internos, como luego se verá, los comités de manzana y las asociaciones de residentes carecen de ellos por lo que sus atribuciones no se encuentran especificadas en ningún ordenamiento legal.

5.5.3. Juntas de vecinos.

En cada una de las 16 delegaciones del Distrito Federal existe una junta de vecinos que se integra por los presidentes de las asociaciones de residentes de cada delegación.

Estos presidentes reunidos en asamblea nombran la directiva de la junta de vecinos, que se integra también por un presidente, un secretario y tres vocales.

De entre las facultades y obligaciones de las juntas de vecinos, sobresalen las de proponer al delegado medidas para mejorar los servicios públicos; sugerir nuevos servicios; opinar y proponer soluciones sobre los servicios educativos; opinar sobre los problemas de vivienda y servicios sanitarios; proponer adiciones y modificaciones a los programas de obras y servicios; informar al Consejo Consultivo y al delegado sobre el estado que guarden los monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, ruinas, bibliotecas, museos, mercados, hospitales, panteones, parques, etc; rendir al Consejo Consultivo un informe mensual de actividades; recibir contestación y explicación suficiente sobre sus opiniones y proposiciones.

Adicionalmente, la integración y funcionamiento de las juntas de vecinos son regulados por dos reglamentos: el de Integración de las Juntas de Vecinos publicado en el Diario Oficial del 12 de septiembre de 1972, y el Interno de las Juntas de Vecinos publicado en el Diario Oficial de fecha 14 de julio de 1974.

5.5.4. Consejo Consultivo.

Los presidentes de cada una de las 16 juntas de vecinos integran el Consejo Consultivo del Distrito Federal que es un órgano colegiado de consulta del Departamento del Distrito Federal aunque administrativamente independiente y sin subordinación jerárquica legal del mismo (Art. 45 Ley Orgánica y 51 Reglamento).

El Consejo Consultivo celebrará sesión ordinaria cuando menos una vez al mes y extraordinaria cuando lo crea conveniente. En su primera sesión designará de entre sus miembros, mediante cédula de votación, un presidente y su respectivo suplente -- (Art. 52 Reglamento y 49 Ley Orgánica).

Sus principales atribuciones son: colaborar con el jefe del Departamento del -- Distrito Federal para la debida administración pública y para la eficaz prestación -- de los servicios generales; proponer al jefe del Departamento proyectos de leyes y -- reglamentos y de reformas, así como opinar sobre los nuevos proyectos; proponerle la instauración del referéndum y apoyar o no la sustentación de la iniciativa popular; informarle las deficiencias que surjan en la administración pública y prestación de servicios; proponer la creación de nuevos servicios públicos o que los que sean pres-- tados por particulares pasen a serlo del Departamento; opinar sobre los estudios de planeación urbana y sobre la política fiscal; coordinar los trabajos de las juntas -- de vecinos.

También el Consejo Consultivo cuenta con su reglamento interno, publicado en el Diario Oficial del 14 de abril de 1975, y que regula su organización interna, la com-- posición de comisiones de trabajo, etc.

5.5.5. Resumen.

Los comités de manzana, las asociaciones de residentes y las juntas de vecinos, prestan su colaboración a nivel de la delegación en que existen, en tanto que el Con-- sejo Consultivo es un órgano de colaboración del jefe del Departamento pues sus fun-- ciones abarcan el Distrito Federal en su conjunto.

Mientras que los miembros de los comités de manzanas son electos popularmente -- en forma directa, los de los demás órganos lo son por elección de tipo indirecta. To

dos ellos duran tres años en su encargo y no pueden ser reelectos para el período inmediato.

En cuanto a las funciones de los órganos sólo están precisados en la ley orgánica las de las juntas de vecinos y del Consejo Consultivo, que a la vez cuentan con sus reglamentos.

La ley orgánica no especifica las atribuciones de los comités de manzana y asociaciones de residentes, remitiendo para ello a los reglamentos que a la fecha no -- han sido expedidos.

Como ha podido observarse las funciones de los órganos mencionados no son más -- que consultivas y de opinión; sus proposiciones no obligan en forma alguna ni al jefe del Departamento ni a los delegados. Por tanto, "persiste la autoridad decisoria y ejecutiva del delegado correspondiente que, o no promueve la participación ciudadana de los vecinos de su delegación, o bien no escucha las demandas por estos conductos canalizadas". (396)

Gutiérrez y Solís comentan que con la instauración de las instancias de participación ciudadana "el objetivo no ha sido totalmente cumplido". (397)

"La población del Distrito Federal (y ésta es una demanda generalizada) exige -- mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos de todo tipo, y en este aspecto debe reconocerse que la ciudadanía intuye que no basta con elegir a los integrantes de un órgano que "sugiera" o incluso "demande" la realización de tal o cual servicio o "denuncie" las deficiencias en la presta--

(396) Gutiérrez Salazar, Sergio y Felipe Solís; op. cit., p. 113.

(397) Ibidem, p. 113.

ción de otros, sino que lo que es necesario elegir, es a la autoridad directamente responsable de ello, para, entonces sí, estar en condiciones de demandar o denunciar legítima y directamente". (398)

5.6. Participación política de los ciudadanos.

El último capítulo de la Ley Orgánica (capítulo VI) se intitula "De la Participación Política de los Ciudadanos" y regula el referéndum y la iniciativa popular como derechos de los ciudadanos del Distrito Federal.

Antes de comenzar el estudio de dichas figuras según la Ley Orgánica, convendrá plantear brevemente sus antecedentes, así como ciertas consideraciones doctrinales.

5.6.1. Antecedentes.

El referéndum y la iniciativa popular son dos formas de participación política ciudadana de reciente incorporación al sistema legal mexicano, no obstante de ser -- fórmulas conocidas y desarrolladas en varios países desde hace muchos años.

Se introdujeron a nuestra Constitución por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de diciembre de 1977, que modificó la base segunda de la fracción VI del artículo 73 en los términos siguientes:

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

Como señala Jorge Carpizo, la adición constitucional tuvo sus antecedentes en -

(398) *Ibidem*, p. 113.

la demanda ciudadana externada a través de los partidos políticos en el sentido de ampliar la participación democrática de los habitantes del Distrito Federal, demanda que ha sido constante durante muchos años pero que se acentuó en 1977 con motivo de la llamada reforma política. (399)

Las demandas fueron de diversa índole, proponiendo algunas el reestablecimiento del municipio libre, otras la elección directa del jefe del Departamento del Distrito Federal y de los delegados y otras, en fin, la elección popular de un consejo de gobierno.

Ninguna de ellas obtuvo respuesta favorable por parte de las autoridades, quienes lo más que concedieron fue la adición constitucional referida, adición que, por lo mismo, resultó ser tan sólo una transacción de las autoridades frente a la recia demanda de distintos sectores de ampliar los cauces democráticos en la participación política de los habitantes del Distrito Federal.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas presidencial se expresó que se buscaba mejorar la vida política del Distrito Federal introduciendo dos formas de participación ciudadana que han sido efectivas en Estados que cuentan con vigorosas instituciones democráticas; formas que son medios complementarios que buscan el consenso y la expresión popular en los actos de gobierno y que facultarán a los ciudadanos del Distrito Federal a participar en la formación de los ordenamientos del Distrito Federal y a la administración de los principales servicios públicos que se proporcionan. (400)

(399) Carpizo, Jorge: "Estudios Constitucionales", 2a. ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, p. 379.

(400) Ibidem, p. 379 y 380.

En el debate en el Congreso los partidos de oposición manifestaron que se trataba de una reforma tibia e insuficiente; algunos de ellos insistieron en la necesidad de crear un Consejo de Participación Ciudadana electo popularmente. Por su parte, el diputado del PRI Enrique Alvarez del Castillo defendió el proyecto señalando que introducía mecanismos de democracia directa y daba la posibilidad de que el pueblo fuera en última instancia el vigilante y fiscal de la política, la economía y la cultura del país; consideró inexacta la calificación de ciudadanos de segunda que se hacía a los habitantes del Distrito Federal pues ellos tienen acceso a la mejor cultura, a las mejores fuentes de trabajo y a la mejor educación; finalizó diciendo que el problema del Distrito Federal no estriba en regresar a una tradición, a un ayuntamiento, que no sabemos cuánta efectividad tendría en este momento, ni qué eficacia lograría en el futuro. (401)

5.6.2. Consideraciones doctrinales sobre los procedimientos de gobierno semidirecto.

El referéndum y la iniciativa popular son, junto con el veto popular, procedimientos del llamado gobierno semidirecto, que ha venido desarrollándose en los últimos años como respuesta al carácter "antidemocrático" del sistema representativo clásico. (402)

"El gobierno semidirecto es una forma intermedia entre la noción del gobierno directo -que es aquél donde el pueblo quiere por sí mismo- y del régimen representativo. De este último toma la idea de la existencia de asambleas legislativas, y de aquél la idea de que las cuestiones más importantes son resueltas por

(401) Ibidem, p. 380.

(402) Carpizo, Jorge; "La Constitución Mexicana de 1917", 4a. ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, p. 222.

el propio pueblo". (403)

El gobierno semidirecto se ejercita a través de tres procedimientos, fundamentalmente: el veto popular, el referéndum y la iniciativa popular.

5.6.2.1. Veto popular.

Carpizo define al veto popular como "la aceptación o no aceptación de la ley -- por el pueblo. La ley la crea el órgano legislativo, pero en un plazo determinado, cierto número de ciudadanos pueden exigir que esa ley sea sometida a la consideración del pueblo". Si el pueblo no sanciona la ley, los efectos de su decisión se retrotraen y esa ley se considera como si jamás hubiera existido. (404) Esta institución no quedó plasmada en nuestro texto constitucional.

5.6.2.2. Referéndum.

El referéndum es una "institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas". (405)

Los representantes formulan la ley pero 'ad referendum', es decir, a reserva de lo que el cuerpo electoral resuelva, constituyéndose el voto popular en condición -- suspensiva a que se somete la validez y eficacia de la ley. (406)

Se distingue del plebiscito en que éste no afecta a actos de naturaleza normativa, se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno. Espe---

(403) Carpizo, Jorge; "Estudios Constitucionales", op. cit., p. 381.

(404) Carpizo, Jorge; "La Constitución Mexicana de 1917", op. cit., p. 222.

(405) García Laguardia, Jorge Mario; "Referéndum", en "Diccionario Jurídico Mexicano", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, tomo VII, p. 376.

(406) Ibidem, p. 376.

cialmente afecta a cuestiones de carácter territorial y a materias relativas a la -- forma de gobierno. (407)

El referéndum puede ser, por sus efectos: constitutivo, modificativo o abrogativo; por su naturaleza jurídica: obligatorio o facultativo; por su origen: popular gubernativo o presidencial, parlamentario, estatal y regional. Además puede ser consultivo y arbitral. (408)

Así como el referéndum puede ser un instrumento que posibilita la participación popular en los sistemas democráticos, también puede prestarse a ser un medio de manijulación de regímenes dictatoriales por ser, su procedimiento, fácilmente distorcionable. (409)

5.6.2.3. Iniciativa Popular.

En la iniciativa popular, "un número determinado de ciudadanos presenta a la -- asamblea un proyecto de ley, y la asamblea está obligada a considerar la iniciativa. Si dicha iniciativa no prospera dentro del órgano legislativo, entonces el pueblo es quien decide sobre el destino de dicha iniciativa". (410)

En la práctica, la iniciativa se ejerce mediante el depósito de un proyecto, -- firmado por un número determinado de electores, tendiente a solicitar la adopción de una ley o su abrogación, o la revisión de la Constitución. De negarse el órgano legislativo a dar curso al proyecto presentado, se celebrará una consulta popular: si

(407) *Ibidem*, p. 376.

(408) *Ibidem*, p. 377.

(409) Valadés, Diego; "Referéndum en el Sistema Constitucional Mexicano", en *Anuario Jurídico VI*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979, p. 376 y - 377.

(410) Carpizo, Jorge; *op. cit.*, p. 222.

la mayoría de los ciudadanos adoptan el referido proyecto, el legislador tendrá que aceptarlo, y se aplicaría la ley o la reforma así aprobada. (411)

5.6.2.4. Ventajas generales de los procedimientos.

Siguiendo a Diego Valadés pueden señalarse algunas ventajas que pueden resultar de la adopción del referéndum y la iniciativa popular.

Se supera con ello "la concepción del poder como práctica oligárquica, consecuencia de la hegemonía ejercida por uno a varios partidos políticos y que discretamente matiza y condiciona cualquier sistema representativo". Se rompe también con -- las posibilidades de manipulación de unos cuantos líderes y "deja abierta una amplia avenida para que la comunidad entera se decida a asumir nuevos derechos y responsabilidades". (412)

Asimismo, el ejercicio del referéndum y la iniciativa popular estimula la democratización del Estado al informar, educar y politizar a los ciudadanos.

5.6.3. Reglamentación en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Finalmente corresponde tratar la reglamentación de que ha sido objeto el referéndum y la iniciativa popular.

El referéndum y la iniciativa popular, incorporados a la Constitución según se ha dicho, son reglamentados en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en sus artículos 52 a 59.

(411) Lions, Monique; "Iniciativa Popular", en "Diccionario Jurídico Mexicano", op. cit., tomo V, p. 117.

(412) Valadés, Diego; op. cit., p. 380.

5.6.3.1. Referéndum.

El referéndum es definido por el artículo 53 como "un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos del Distrito Federal".

La participación de los ciudadanos se constriñe a emitir su voto sobre las leyes o reglamentos sujetos al referéndum (Art. 52).

Corresponde exclusivamente al Presidente de la República y a las Cámaras de Diputados y de Senadores la iniciativa del procedimiento del referéndum sobre ordenamientos legales, y tratándose de reglamentos, la facultad de iniciarlo es exclusiva del Presidente (Art. 54).

El artículo 56 establece lineamientos generales para la substanciación del referéndum, señalando que se llevará a cabo una vez aprobada la ley por el Congreso y antes de su remisión al Poder Ejecutivo para los efectos de la promulgación y publicación. Tratándose de reglamentos, el referéndum se substanciará una vez formulado el proyecto correspondiente y antes de su expedición por el Poder Ejecutivo. En ambos casos el resultado del referéndum tendrá efectos vinculatorios para el Poder Ejecutivo.

El referéndum puede ser obligatorio o facultativo para el Poder Ejecutivo y para las Cámaras del Congreso. Será obligatorio cuando las leyes o reglamentos objeto del procedimiento "puedan tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general" (Art. 58). Será facultativo cuando no se reúnan estas características.

Sin embargo los Poderes Ejecutivo y Legislativo tienen facultades para "determi

nar los casos concretos de notoria inconveniencia del despacho de un referéndum", -- con lo cual, la obligatoriedad del referéndum queda reducida a la discrecionalidad de las autoridades.

Como si esto fuera poco, la ley establece que no son objeto de referéndum obligatorio los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la hacienda pública y a la materia fiscal del Distrito Federal (Art. 58). (413)

Finalmente el artículo 59 señala algunos otros detalles procedimentales en materia de información y difusión del contenido de las normas legales objeto del referéndum.

5.6.3.2. Iniciativa Popular.

Por su parte, la iniciativa popular es definida por la ley como "un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal" (Art. 53).

La iniciativa popular, señala el artículo 55, "sólo se tramitará por las autoridades competentes, si queda fehacientemente comprobado que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos, dentro de los que deben quedar comprendidos al menos 5,000 ciudadanos por cada una de las 16 delegaciones en que está dividido el Distrito Federal".

(413) Comenta Acosta Romero que "Es un hecho histórico, en todos los países, que posiblemente las leyes que más afectan al ciudadano, que han provocado levantamientos y revoluciones, son las leyes fiscales, y es curioso constatar, que -- precisamente en la ley que comentamos, quedan excluidas, en forma absoluta, de la posibilidad de ser sometidas a referéndum". (Acosta Romero, Miguel; op. --- cit., p. 174).

En el caso de ordenamientos legales, la iniciativa popular se substanciará, una vez satisfechos los requisitos, conforme a lo dispuesto por el artículo 72 constitucional, y tratándose de reglamentos, se llevará a cabo por el Poder Ejecutivo según lo dispuesto en el artículo 89, fracción I de la Constitución (Art. 56).

La ley orgánica que se comenta hace continua referencia a otra ley especial que se expedirá para regular los requisitos y trámites de los procesos del referéndum e iniciativa popular, pero, en virtud de no haber sido expedida hasta la fecha, los -- procedimientos no han sido implementados.

5.6.4. Iniciativa de ley reglamentaria.

El único intento para expedir la ley reglamentaria fue la iniciativa de ley sobre referéndum e iniciativa popular que presentó el Ejecutivo Federal el 26 de julio de 1979 ante la Cámara de Diputados.

Al iniciarse su discusión, hubo una proposición que fue aceptada para que la iniciativa fuera sometida a una consulta popular, que se convocó e inició el 26 de diciembre de 1979. (414)

En ella todos los partidos, salvo el Partido Revolucionario Institucional, se manifestaron en contra del contenido de la iniciativa. El Lic. Bernardo Bátiz del -- Partido Acción Nacional señaló que la iniciativa popular y el referéndum son afina -- ciones de un sistema democrático y que al no funcionar la democracia en México no -- había nada que afinar pues para que la democracia se pueda perfeccionar, es necesari -- o primero que exista. El Partido Popular Socialista manifestó por su parte que la iniciativa adolecía de limitaciones que harían inoperante en la práctica el referén--

(414) Carrillo Díaz, Eduardo; "La Carencia de Derechos Políticos en el Distrito Federal", en revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, tomo 2, año 8, número 8, México, 1984, p. 622.

dum. Los demás partidos políticos también rechazaron la iniciativa por considerarla contraria a los intereses del pueblo del Distrito Federal. (415)

5.6.5. Comentarios.

A manera de conclusión puede decirse que aquello que pareció ser un avance para la democracia en el Distrito Federal, aunque sólo fuere un paliativo frente a la recia demanda de la ciudadanía para ampliar su participación política, no ha tenido -- los resultados que se deseaban.

Y no los ha tenido debido a dos razones fundamentales en mi opinión: la falta de una ley especial que regule más detalladamente el referéndum y la iniciativa popular, y la serie de restricciones a que quedaron sujetos en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Como ya se vió anteriormente dicha ley orgánica reglamenta el referéndum y la iniciativa popular en términos muy generales y es por ello que dispone que serán objeto de una regulación específica en otra ley.

Es posible que sea debido a la falta de expedición de esa ley que hasta la fecha no se hayan implementado los procedimientos, pero aún más grave que esto son las restricciones a que han quedado sujetos el referéndum y la iniciativa popular en la propia ley orgánica y que van, en el caso del referéndum, desde la discrecionalidad de las autoridades para llevarlo a cabo, hasta la exclusión de ciertas materias (hacendarias y fiscales), y en el caso de la iniciativa popular, la imprecisión e inseguridad en lo relativo al cómputo del número de adhesiones, pues la ley no señala ni cómo ni quién lo efectuará.

(415) Ibidem, p. 622 y 623.

Al respecto Diego Valadés comenta que:

"De poco o nada servirá que la Constitución consagrara una institución como la del referéndum si de su reglamentación resultaran restricciones para su ejercicio. De ser éste el caso, se estaría siguiendo más la tradición del referéndum como instrumento de manipulación y control de la ciudadanía, que la que convierte a esta institución en una fuente de renovados compromisos democráticos". (416)

Por su parte Ignacio Burgoa manifestó que la reglamentación legal referida,

"hace completamente nugatorios la Iniciativa Popular y el Referéndum, por lo que estas instituciones características de los regímenes democráticos, se antojan meras declaraciones sin efectividad alguna en la realidad, puesto que su operación queda totalmente supeditada a la voluntad del Congreso y del Presidente de la República". (417)

En definitiva, la esperanza que tuvieron los ciudadanos del Distrito Federal para ampliar su participación política, a raíz de la adición constitucional de 1977, se ha visto frustrada debido a la indiferencia o temor de las autoridades para implementar adecuadamente los procedimientos del referéndum e iniciativa popular.

Se ha perdido de esta manera la oportunidad de probar en la práctica en el Distrito Federal la aplicación de estos procedimientos que podrían resultar en un futuro de gran utilidad para el desarrollo democrático de otros Estados de la República.

En tanto, las demandas de los ciudadanos del Distrito Federal para ampliar su -

(416) Valadés, Diego; op. cit., p. 380.

(417) Burgoa, Ignacio; op. cit.

participación política, han vuelto a quedar desatendidas.

La reforma efectuada fue un intento tímido, insuficiente y desproporcionado --- frente a la magnitud de los conflictos originados por la carencia de estructuras democráticas en el Distrito Federal; "no se necesitan sustitutos de la democracia, se necesita la participación real de las personas en las actividades colectivas que les afectan directamente". (418)

(418) Carrillo Dfaz, Eduardo; op. cit., p. 623.

CAPITULO VI

LOS DERECHOS POLITICOS DE LOS CIUDADANOS DEL DISTRITO FEDERAL

Este capítulo tiene un doble propósito: destacar la fragmentación de los -- derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal y proponer algunas soluciones al problema.

6.1. Planteamiento del problema.

El Distrito Federal es por mucho la entidad territorial más importante del país:

"es la más poblada, en él habita aproximadamente una séptima parte de la población total, es la más industrializada; es el centro financiero del país; asiento de los poderes federales y por tanto el corazón político de todo el Anáhuac, el primordial núcleo cultural donde se encuentran la universidad nacional, la más grande del país y de la que dependen los principales institutos de investigación; en él se encuentran los principales museos, teatros, sinfónicas, cuerpos de ballet, etcétera". (419)

Pues bien, paradójicamente a tal importancia la situación de los derechos políticos de sus ciudadanos, es la peor atendida en toda la república.

Como se sabe, los habitantes de cualquier Estado de la República tienen el derecho de elegir a los miembros de su legislatura local, su gobernador, a los -

(419) Carpizo, Jorge; "Estudios Constitucionales", 2a. ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, p. 140.

miembros del ayuntamiento de la localidad en que viven, a diputados y senadores, al Congreso de la Unión y al Presidente de la República.

Los ciudadanos del Distrito Federal, en cambio, no pueden elegir representantes municipales pues no hay municipios en el D.F., ni pueden elegir diputados locales ni gobernador por carecer dicha entidad de órganos de gobierno (salvo el judicial) estrictamente propios. Sólo están posibilitados para elegir diputados federales y senadores y al Presidente de la República; de lo que se observa fácilmente la desigualdad existente entre estos ciudadanos y los de los Estados.

Es esta desigualdad lo que ha provocado que se califique a los habitantes del Distrito Federal como ciudadanos de segunda, o que se diga que se encuentran en un estado de "capitis deminutio".

La situación de excepción de los ciudadanos del D.F. frente a los demás habitantes del país, que podría justificarse si sólo se afectare a un número reducido de personas, se hace intolerable cuando se trata de aproximadamente 10 millones de personas, es decir, cerca del 14% de la población total.

6.2. Breves antecedentes históricos.

Como puede observarse en el capítulo de antecedentes históricos de este trabajo (420), la problemática en torno a los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal tuvo su origen cuando el constituyente de 1824, a fin

(420) En el presente capítulo se hace un breve resumen de los antecedentes históricos de la fragmentación de derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, que fue ampliamente desarrollado en el capítulo II de este trabajo; por tanto, para mayores detalles valdrá la pena consultarlo.

de dar solución al asunto del lugar de residencia de los supremos poderes de gobierno, como consecuencia de haber adoptado el sistema federal, copió indebidamente del texto constitucional norteamericano la atribución del Congreso General para legislar en el Distrito Federal. Y digo que indebidamente porque la fórmula encontrada por el constituyente norteamericano para resolver el problema de ese país y que de hecho fue atinada, no podía ser aplicada automáticamente en México pues la situación era distinta. Mientras que en Estados Unidos se instalarían -- los supremos poderes federales en un lugar creado al efecto que tan sólo era una aldea en ese entonces y con una escasísima población, en México se decidió establecer el Distrito Federal en el lugar más importante y poblado de todo el territorio del país: la Ciudad de México.

Habiendo quedado el Congreso de la Unión facultado para legislar en el Distrito Federal, se suprimía automáticamente el congreso local y consecuentemente el poder ejecutivo local.

Pues bien, mientras que el número de personas privadas de sus autoridades locales en Washington era muy reducido, en México fue mucho mayor pues un gran número de ellas residían en el círculo de radio de 2 leguas que se fijó para el establecimiento del D.F., lo que constituyó una injusticia, sobre todo si se toma en cuenta que a diferencia de lo sucedido en Estados Unidos, (en que hubo cesión voluntaria de los Estados de Maryland y Virginia), en México los ciudadanos afectados (entonces habitantes del Estado de México) ni siquiera expresaron su conformidad sobre la erección del D.F. pues, como sabemos, se estableció en territorio usurpado al Estado de México, cuyos legisladores en todo tiempo se opusieron a la medida.

La consecuencia negativa de la desatinada copia del texto constitucional -- norteamericano fue, por tanto, la privación de autoridades propiamente locales a

los ciudadanos del Distrito Federal, con la correspondiente supresión de derechos políticos primordiales a un gran número de personas.

La injusticia se volvió aún más grave cuando por decreto de 1854, que amplió el territorio del Distrito Federal, se aumentó el número de ciudadanos que quedaban privados de los derechos políticos comentados.

Más tarde el constituyente de 1856-1857 defendió apasionadamente a los ciudadanos del Distrito Federal tratando de resarcirles sus derechos políticos, pero infructuosamente pues prevaleció en el texto final la facultad del Congreso de legislar en el D.F. Lo más que lograron fue establecer en el texto constitucional que los ciudadanos eligieran popularmente a sus autoridades políticas -- (otras de los diputados locales), municipales y judiciales. En la realidad, sin embargo sólo se eligieron popularmente los miembros de los ayuntamientos y no el gobernador, quien siguió siendo nombrado por el Presidente de la República.(421)

La situación empeoró en 1901 al reformarse la Constitución y suprimirse de su texto la mención de la facultad de los ciudadanos de elegir a sus autoridades políticas, municipales y judiciales, dándose así amplio margen al Congreso para legislar en el D.F. sin sujeción a base alguna.

Pero no fue sino hasta 1928 en que se asentó el más duro golpe a los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, al suprimirse los municipios de esta entidad.

6.3. En defensa de los ciudadanos del Distrito Federal.

Hecho el anterior brevisimo resumen de la trayectoria histórica de los dere

(421) Castillo Velasco, José Marfa del; "Derecho Constitucional Mexicano", 2a. ed., Imprenta de Castillo Velasco e Hijos, México, 1879, p. 302.

chos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, conviene ahora analizar - las razones que motivan su estudio y defensa.

6.3.1. Los derechos políticos como derechos naturales.

Puede considerarse en primer lugar, que la imposibilidad de los ciudadanos del D.F. de nombrar sus autoridades locales (gobernador, legislatura y ayunta--- mientos) constituye una violación al derecho individual de participación política que, aun cuando no está garantizado apropiadamente en nuestra Constitución -- (422), es un derecho natural de la persona humana. (423)

El hombre como ser político que es por naturaleza, tiene derecho a partici--- par en el gobierno de la comunidad donde vive y "tiene derecho a hacer valer su voluntad con la manifestación de su opinión y con su derecho al voto". (424)

Señala Messner que el derecho a participar en el orden y administración de la comunidad "está fundado tanto en la dignidad del hombre, como en la naturale--- za del bien común". (425)

(422) Las fracciones I y II del Art. 35 de la Constitución General señalan como prerrogativas del ciudadano las de "votar en las elecciones populares" y poder "ser votado para todos los cargos de elección popular...". Aunque dichos señalamientos pueden ser considerados como garantías individuales, no son de utilidad para el caso de las autoridades locales del Distrito Federal pues para ellas no hay "elecciones populares". La Constitución Española en cambio, establece dentro del capítulo de derechos fundamentales el que "los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos pú--- blicos, directamente o por medio de representantes...". (Art. 23).

(423) Es por este motivo que no considero inconstitucional la reforma de Obre--- gón que suprimió los municipios del Distrito Federal, aunque haya sido -- una reforma en sí misma antijurídica.

(424) "Doctrina Pontificia II", Documentos políticos, Biblioteca de Autores --- Cristianos, Madrid, 1958, p. 155.

(425) Messner, Johannes; "Ética Social, Política y Económica a la Luz del Dere--- cho Natural", Ediciones Rialp, Madrid, España, 1967, p. 513.

Por ello, la participación comunitaria y política se presenta como exigencia ineludible de la dignidad humana, cuya satisfacción es necesaria para el bien común. "Con la dignidad de la persona humana concuerda el derecho a tomar parte activa en la vida pública y contribuir al bien común... Es una exigencia cierta de la dignidad humana que los hombres puedan con pleno derecho dedicarse a la vida pública...". (426)

"Es perfectamente conforme con la naturaleza humana que se constituyan estructuras político-jurídicas que ofrezcan a todos los ciudadanos, sin discriminación alguna y con perfección creciente, posibilidades efectivas de tomar parte libre y activamente en la fijación de los fundamentos jurídicos de la comunidad política, en el gobierno de la cosa pública, en la determinación de los campos de acción y de los límites de las diferentes instituciones y en la elección de los gobernantes". (427)

6.3.2. Derechos políticos y democracia.

Al fragmentar la Constitución los derechos políticos de los ciudadanos del D.F., además de cometer una violación a sus derechos fundamentales, atenta también contra el régimen democrático de nuestro país.

Si se acepta que la democracia es el gobierno del pueblo, -- por el pueblo y para el pueblo, debe aceptarse que es el pueblo mismo o sus representantes directamente elegidos --

(426) Encíclica "Pacem in Terris" 53-56, en Gutiérrez García, José Luis; "Conceptos fundamentales en la Doctrina Social de la Iglesia", Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, Madrid, 1971, tomo III, p. 333.

(427) S.S. Paulo VI, "Gaudium et Spes", Ediciones Paulinas, punto 75, p. 100.

por él quienes deben gobernar, y no personas que le son ajenas o con las que no está estrechamente vinculado. (428)

La democracia no es sólo una estructura jurídica y un régimen político y por tanto no debe agotarse en el simple ejercicio del sufragio y depósito de los votos en las urnas, sino que es "un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo", como acertadamente la define la Constitución (Art. 3o.)

Y ¿cómo va a llevarse a cabo ese sistema de vida si no se posibilita la participación política de los ciudadanos?

No desconozco que el nivel económico, social y cultural existente en el --- Distrito Federal es superior en términos generales al de cualquier otro lugar -- del país, pero con todo, está lejos de alcanzar los niveles deseados de bienestar espiritual y material.

Se ha visto en capítulos precedentes cómo a lo largo de nuestra historia se ha tratado de sacrificar la participación política de los ciudadanos del Distrito Federal, en aras de una mayor eficiencia de gobierno (baste recordar la época porfirista) (429), sin embargo no se han logrado los resultados deseados. Además

(428) Ello llevó a Herrera y Lasso a afirmar que el gobierno que se impone a los habitantes del Distrito Federal es anticonstitucional pues al no tener éstos órganos de gobierno (gobernador y congreso) estrictamente propios, se está violando el artículo 40 de la Constitución que establece que el pueblo mexicano ha querido constituirse en una república representativa y democrática ("El Distrito Federal Vive Fuera de la Ley", en "Excelsior", de 7 de febrero de 1962).

(429) Cosío Villegas escribió que en época porfirista el pueblo que buscaba la paz y el progreso material, "saltó a la conclusión de que no los alcanzaría si se empeñaban en preferir la libertad; prefirió entonces la paz y el progreso material, y en ese momento, en realidad, resolvió sacrificar la libertad y con ella la Constitución y toda su vida política". (Cosío Villegas, Daniel; "La Constitución de 1857 y sus críticos", Biblioteca SEP, Colección Sep Setentas, 2a. edición, 1973, p. 199).

considero que la participación política ciudadana no necesariamente se opone a la eficiencia buscada, si se regula adecuadamente; al contrario, bien encauzada, puede convertirse en propulsora del progreso.

Piéñese tan solo en los beneficios que acarrearía a los habitantes del --- Distrito Federal el que pudieran elegir popularmente a su gobernador y a los --- miembros de un cuerpo colegiado, que como órganos de gobierno locales atendieran con toda dedicación y de tiempo completo los problemas que aquejan a la entidad. Tales órganos tendrían una responsabilidad directa ante sus electores que confiaron en ellos y estarían vinculados de manera estrecha con los ciudadanos, erradicándose así la pecaminosa y riesgosa situación que existe en la actualidad con un jefe del Departamento del D.F. sin compromiso alguno para con la población, - sino sólo para con el Presidente de la República por ser un funcionario de la - Administración Pública centralizada, y con un Congreso de la Unión difícilmente dedicado a las cuestiones propias del Distrito Federal. (430) (431)

Piéñese además, en la utilidad que resultaría para el país en general y para el Distrito Federal en particular el que se posibilitara la participación política ciudadana en órganos de gobierno estrictamente locales, tales como ayuntamientos o similares. Sabido es que las comunidades locales como el municipio --- constituyen la escuela de la democracia porque la participación en ellas por parte de sus habitantes posibilita que éstos conozcan directamente las realidades - de su localidad y se interesen por resolver los problemas de su gente, desterrarán

(430) Cfr. capítulo 4.4.4.1.

(431) Carlos Pereyra observa como ejemplo que "Allí donde las autoridades no están sometidas a la confrontación política y al relativo control de la sociedad derivado de los procesos electorales, la calidad de los servicios públicos tiende a disminuir". (Carlos Pereyra, "Urnas para la Urbe", en revista "Nexos", Núm. 99, marzo de 1986, p. 33).

dose así los sentimientos individualistas y propiciándose un auténtico espíritu cívico y solidario.

Cosfo Villegas observa como en la época en que todavía existían ayuntamientos en la Ciudad de México, personas de muy diversos extractos socio-económicos que llegaron a ocupar altos puestos a nivel nacional, comenzaban su carrera política en los ayuntamientos pues eran éstos "el escenario político que primero --- atraía a los jóvenes... y eran también el imán para los hombres más o menos acomodados que querían ser tenidos por buenos ciudadanos, precisamente porque consumían su tiempo y su energía de manera desinteresada". (432)

En nuestros días se critica severamente al sector socio-económicamente más avanzado diciéndose que su gente carece de sentido nacional porque no participan en la vida pública y sólo se dedican a atender sus intereses particulares, lo --- cual a su vez va provocando que cada vez sean más distintos, y en ocasiones --- opuestos, los intereses de los diversos sectores. Esta lamentable y grave situación, que mucho tiene de verdad, tiene sus orígenes en alguna medida en la falta de oportunidades para participar activamente en la vida pública del Distrito Federal.

Cuando se formula la pregunta de porque no se interesan más en los asuntos de su país, no es raro escuchar la respuesta de muchos capitalinos en el sentido de "¿para qué? si no podemos hacer nada, todo está controlado, nuestros gobernantes hacen lo que quieren sin tomarnos en cuenta...".

Y dichas respuestas frecuentes deberían ser motivo de preocupación para ---

(432) Cosfo Villegas, Daniel; op. cit., p. 57.

nuestras autoridades pues ellas están admitiendo una problemática de enormes proporciones y funestas consecuencias, que no es precisamente la de una revuelta social -como muchas personas contestan para tranquilizarse-, sino otra igualmente grave que es la progresiva pérdida de identidad nacional de muchos ciudadanos -- del Distrito Federal.

Estoy convencido que los grandes riesgos de una mayor pérdida de identidad nacional de algunos sectores, podrían reducirse considerablemente si se abrieran las posibilidades de participación ciudadana en la vida política local, pues de esta manera, la gente se interesaría por los problemas de su localidad, dejando a un lado individualismos o egoísmos, conocería progresivamente la realidad nacional, comprendería el difícil ejercicio del gobierno, se sentiría co-participante y co-responsable de la situación en general, y, por tanto, se abocaría con entusiasmo a la resolución de sus problemas.

En palabras de Burgoa, "politizar es el medio para sacudir de la indiferencia política a una ciudadanía inerte y convertirla en un verdadero cuerpo electoral en que sus miembros sean auténticos ciudadanos cuya voluntad mayoritaria, -- consciente y permanentemente alerta a las cuestiones nacionales y a la conducta de los gobernantes, sea la base sobre la que descansa un genuino, dinámico y -- real régimen democrático". (433)

En resumen, la democracia municipal cumple tres misiones fundamentales: -- "aproxima la población a los problemas locales, constituye una escuela de civismo y ciudadanía y significa un freno a la excesiva concentración del poder en -- los organismos centrales". (434)

(433) Burgoa, Ignacio; op. cit., p. 169.

(434) Albi, Fernando; "Las Derivaciones Inmediatas de la Crisis del Municipalismo", citado por Hernández, Antonio Marfa; "Derecho Municipal", Ediciones de Palma, Vol. I, 1984, Buenos Aires, p. 402.

Nuestro constituyente de 1916-1917, consciente de que en las comunidades lo cales reside la fuerza de los pueblos libres, logró reimplantar el municipio libre como "el medio de mayor eficacia y solidez para reconstruir la vida y el espíritu democráticos perdidos en la larga tiranía del porfiriato". (435)

El ayuntamiento fue considerado y es, en efecto, "cuna de todas las garantías políticas y sociales", y la falta de municipio libre "deja a los pueblos -- sin escuela práctica de libertad" pues es "el primer motor de la actividad política". (436)

En conclusión puede decirse que la falta de participación política de los ciudadanos del Distrito Federal en sus asuntos locales, producto de la idea de nuestros gobernantes de lograr una supuesta eficacia en el gobierno del mismo, -- ha tenido como consecuencia el empobrecimiento de la democracia en dicha entidad. Se ha dicho que la democracia es un sistema de vida, pero éste no se da por sí sólo, es necesario cultivarlo, fomentarlo constantemente, lo cual sólo se logra a través de una educación que arraigue en el pueblo los altos ideales de dicho sistema; y qué mejor educación que la participación ciudadana activa en los asuntos públicos de la comunidad local. Pues bien, al no existir esta educación práctica en aproximadamente 10 millones de personas difícilmente puede sostenerse -- que en el Distrito Federal sea sólida la vida democrática. Si realmente se quiere fortalecer la democracia, habrá que ampliar significativamente los cauces de participación política de sus ciudadanos.

En definitiva, será necesario entender que la eficacia de gobierno y la democracia no son términos excluyentes, y que del justo equilibrio entre ambos de-

(435) Cosío Villegas, Daniel; op. cit., p. 194.

(436) *Ibidem*, p. 194.

pendará la solución del problema.

Si en otros países se han encontrado fórmulas para conservar todos los derechos políticos de los habitantes de las grandes ciudades y se han mantenido en ellas comunidades políticas menores como los municipios así como órganos de gobierno estrictamente locales, sin menoscabo de la eficacia en la prestación de los servicios públicos y del gobierno en general (437), no veo porque en México no pueda lograrse lo mismo. La única razón posible es de índole política; el temor del PRI (del gobierno) a disputarse el poder con otros partidos políticos en la región donde reside la población con más alto nivel cultural.

Por ello, el esfuerzo para encontrar una solución implica un doble reto: - el de la decidida voluntad política de nuestros gobernantes que cargan sobre sí la responsabilidad de evitar el deterioro de la democracia, y el de la imaginación de distintos especialistas -incluyendo por supuesto a los juristas- que --- propongan y valoren las ventajas y desventajas de cada una de las opciones posibles de solución.

6.4. Algunas posibles soluciones.

Tomando en cuenta los elementos que he apuntado a lo largo de este trabajo, propondré y analizaré brevemente a continuación algunas posibles soluciones al problema de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal (438),

(437) Cfr. capítulos 3.5. y 3.6. especialmente.

(438) Este capítulo está íntimamente relacionado con el 6.3. y en general con todos los demás, por lo que su lectura debe realizarse necesariamente después de los anteriores.

en el entendido de que una valoración más extensa y profunda de las mismas deberá realizarse por distintos especialistas que las analicen desde diversos puntos de vista (fiscal, económico, geográfico, político, etc.) que exceden por mucho - los límites de este trabajo.

Expondré las soluciones comenzando con la más sencilla y acabando con la -- más compleja, tomando en cuenta además que ellas pueden combinarse de distintas maneras.

6.4.1. Ampliación de las facultades de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana.

Como se explicó en el capítulo 5.5., los comités de manzana, asociaciones - de residentes, juntas de vecinos y el Consejo Consultivo, tienen atribuciones le gales muy endebles que se reducen en términos generales a dar opiniones y hacer sugerencias, proposiciones o recomendaciones a los delegados o al jefe del Depar tamento del Distrito Federal.

Sería conveniente, por tanto, ampliar sus atribuciones y dotarles de facul tades decisoria y ejecutivas concretas a efecto de que fueran canales eficaces para la satisfacción de las necesidades ciudadanas.

Al efecto, las experiencias de otros países ofrecen ideas interesantes y - útiles. En Inglaterra, por ejemplo, existen los "comités" como órganos de apoyo del concejo local de los que éste se vale para descargar su trabajo. Los comités son creados para cada tipo de actividad, como parques y paseos, obras públicas, caminos, educación, etc., y normalmente resuelven sus asuntos antes de que el -- concejo adopte una resolución final. (439)

(439) Hernández, Antonio Marfa; op. cit., p. 394.

En Alemania Federal las "Comisiones de ciudadanos" que se constituyen en -- los municipios de más de tres mil habitantes, tienen facultades para aprobar o -- rechazar ordenanzas y acuerdos importantes del Congreso municipal, dando así --- oportunidad a que los asuntos de importancia sean sometidos a una doble declaración de voluntad. Están formados por un alcalde y concejales electos popularmente, así como de "ciudadanos expertos" en distintas materias. (440)

Los "consejos vecinales" argentinos ya fueron comentados en el capítulo -- 3.2.

Por lo que hace al Consejo Consultivo de la ciudad de México, podría jugar un papel político de especial importancia como contrapeso a la autoridad del jefe del Departamento del D.F. si tuviera también mayores facultades. Cabría pensar además en que el sistema de elección de sus miembros fuera directo y no indirecto como hasta ahora, pues evitaría la intervención de las autoridades delegacionales y del Departamento en sus nombramientos, como bien se sabe que sucede. Con el tiempo podría irse convirtiendo en una especie de congreso local con atribuciones semejantes.

6.4.2. Reestablecimiento de los municipios.

Una segunda solución podría ser la reorganización del territorio en varios municipios a cargo de ayuntamientos de elección popular, en forma similar a como existieron hasta antes de su supresión en 1928, conservándose el Poder Legislativo y Ejecutivo federales como órganos de gobierno superiores del Distrito Fede--

(440) Ibidem, p. 393 y 394.

ral. (441)

La extensión territorial de los municipios sería la que tienen actualmente las delegaciones o bien una menor si se considerare conveniente restarles poder a las muy grandes.

Habría también que considerar las ventajas o desventajas que resultarían de otorgar a los municipios las mismas facultades que la Constitución otorga a los demás municipios de la república, pues en caso de considerárseles demasiado amplias y peligrosas, por tanto, para una debida unidad de gobierno en el Distrito Federal, podrían reducirse tales facultades a las meramente administrativas. (442)

Por otro lado, dicho argumento de la pérdida de unidad de gobierno por la existencia de varios municipios, no es siempre válido, pues, como se ha demostrado en otros países, la unidad en el gobierno y administración de las ciudades capitales no depende del número de comunidades pequeñas que existan, sino de la adecuada coordinación de las mismas. (443)

Cabe advertir, además, que no es argumento válido para disminuir las facultades municipales aquél que sostiene que en el preciso lugar donde materialmente residen los poderes federales no puede haber un municipio con facultades amplias porque daría lugar a conflictos entre ambos poderes de gobierno. Digo que no es

(441) Recientemente el senador por el Distrito Federal Hugo B. Margafn se manifestó a favor del restablecimiento del municipio libre, señalando que resultaría positivo, pues "el que elige exige". ("Excelsior", 7 de diciembre de 1985, Sección A, p. 1 y 13).

(442) Algunos países como Inglaterra y Francia han llegado a establecer distintos tipos de municipios con diferentes funciones, así por ejemplo los hay urbanos y rurales.

(443) Recuérdese que en Tokio hay 23 barrios y en París 20 arrondissements con órganos que cuentan con atribuciones reales de gobierno. Cfr. capítulos 3.5. y 3.6.

argumento válido porque en las grandes ciudades capitales de las entidades federativas se ha demostrado que las relaciones entre los ayuntamientos que ahí gobiernan y los propios poderes estatales, pueden sobrellevarse satisfactoriamente en un marco de respeto a las facultades y competencias respectivas. (444)

6.4.3. Reducción del territorio del Distrito Federal.

La tercera posible solución al problema de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal consiste en la reducción del territorio de esta entidad, con el fin de que el número de habitantes perjudicados sea el menor posible.

Se trataría en efecto de que el territorio del Distrito Federal fuera el mínimo indispensable y que en él estuvieran asentadas materialmente las autoridades federales, de tal suerte que podría ser una superficie circular o cuadrada que comprendiera el Palacio Legislativo, el Palacio Nacional, la Suprema Corte de Justicia, algunas oficinas de las Secretarías de Estado, algunas embajadas y quizás la residencia oficial de los Pinos.

Como se recordará, cuando se creó el Distrito Federal en 1824 los diputados del congreso constituyente le dotaron de un territorio muy pequeño, consistente en un círculo de 2 leguas de radio (55 Km²), a fin de no afectar a un gran número de ciudadanos. Sin embargo correspondió al régimen más centralista de nuestra historia ampliar dicho territorio inmisericordemente hasta prácticamente la extensión que actualmente tiene.

(444) Este argumento será más ampliamente desarrollado en el capítulo 6.4.4. siguiente.

Además de este precedente propio, las experiencias de otros países demuestran que sus autoridades supremas pueden funcionar perfectamente en territorios de pequeñas extensiones. Así lo enseñan las experiencias en el Distrito de Columbia de los Estados Unidos de América y el Distrito Federal argentino, y más aún los casos de París y Tokio en que, como ya se vió, las autoridades supremas ni siquiera cuentan con un territorio propio. (445)

Podría argumentarse en contra que el ejemplo de Washington no es aplicable a nuestra circunstancia por carecer de una zona metropolitana amplia como la del Distrito Federal mexicano que requiere de una unidad de mando, pero entonces, habría que considerar los casos de París y Tokio en los que existe el mismo fenómeno de conurbación que en la ciudad de México y en las cuales el carácter especial del territorio donde residen sus autoridades máximas, no obstruye o perjudica la necesaria unidad de gobierno para toda la región pues, como se ha repetido ya varias veces, la clave del éxito radica en la adecuada coordinación de las distintas autoridades por parte de los órganos de gobierno superiores de la entidad o Distrito a través de una clara delimitación legal de competencias y funciones.

En cuanto a la situación en que quedaría el resto del actual territorio que no se incluyere en el nuevo Distrito Federal, podría convertirse en un nuevo Estado, o bien cederse en partes a los Estados vecinos, o bien finalmente, dividirse geográficamente en municipios o formas de gobierno similares que quedaran bajo la coordinación de gobierno de los Poderes del Distrito Federal en forma parecida a como sucede en Tokio por ejemplo. (446)

(445) Cfr. capítulos 3.1., 3.2., 3.5 y 3.6.

(446) Recuérdese que en Tokio la Asamblea Metropolitana y el Gobernador tienen Jurisdicción no sólo sobre el territorio especial de los barrios, sino también sobre la zona metropolitana aledaña del Distrito de Tama donde hay municipios autónomos. Cfr. capítulo 3.6.

6.4.4. Otorgamiento de autonomía al Distrito Federal.

6.4.4.1. Autonomía total.

De las soluciones que propongo que implican reformas internas del Distrito Federal, la que a continuación expongo es la más compleja, pues viene a modificar en forma absoluta la concepción tradicional que sobre el mismo se ha tenido en todo momento, y viene a cuestionar la justificación misma del Distrito Federal.

Se ha sostenido unánimemente que en los países de régimen federal debe existir un territorio que albergue a los poderes supremos de gobierno y que tal territorio debe tener características especiales y distintas a las del resto de los Estados. Estas aseveraciones se han hecho en todo tiempo de una manera tan natural que parece que el Distrito Federal -con las características que ha tenido siempre- es co-natural a los regímenes federales y que su existencia en éstos es plenamente justificada.

Los argumentos que se han esgrimido en todo tiempo para justificar la existencia del Distrito Federal pueden resumirse a grandes rasgos en tres: a) aquél que sostiene que la coexistencia de órganos de gobierno de distinto nivel en un mismo territorio ocasionaría conflictos entre ellos; b) aquél que considera que por motivos políticos no se puede permitir que la población culturalmente más avanzada se gobierne a sí misma; y c) aquél que sostiene que el Distrito Federal no podría subsistir en lo económico sin la ayuda de la federación.

El segundo y el tercero de los argumentos son apoyados con mucho menor frecuencia que el primero y además su análisis excedería los límites de este trabajo; sin embargo cabe comentar que si las autoridades federales temen a la inter-

vención política de la población considerada más avanzada en muchos aspectos, es tarfan demostrando poca fe en la democracia que es un sistema que por naturaleza implica riesgos y estarfan, además, limitando la posibilidad de enriquecimiento del propio sistema. En cuanto al aspecto económico, sólo decir que el argumento mencionado no es sostenido unánimemente pues hay quienes consideran que siendo - el Distrito Federal una de las entidades más ricas, bien podría subsistir por sí mismo si existiera un adecuado sistema fiscal; en todo caso, el Distrito podría ser objeto de subsidios federales como lo son los demás Estados.

Por lo que hace al primero de los argumentos referidos, puede decirse que - ha sido sostenido con mayor o menor vehemencia durante toda nuestra historia, -- sin embargo, si se analiza con detenimiento, se verá que siempre se habla de con flictos entre las autoridades de distinto nivel, pero nunca se ha precisado en - qué consisten dichos conflictos. Es decir, se trata de un argumento que al enun- ciarse parece evidente pero que al analizarse detenidamente carece de fundamento sólido.

El argumento justificativo del Distrito Federal puede resumirse en que al - tener las autoridades federales características y funciones distintas de las de las autoridades estatales, ambas no pueden coexistir en un mismo territorio pues necesariamente se generarfan conflictos de poder, e interferencia en las activi- dades y funciones de ellas.

Pues bien, toca ahora probar porqué he dicho que tal argumentación carece - de fundamento jurídico sólido, para lo cual recordaré primeramente que en el con greso constituyente de 1824 algunos diputados señalaron que los conflictos entre poderes a que hacían referencia otros diputados no eran más que controversias de

tipo protocolarias y de etiquetas. En ese mismo congreso, Fray Servando Teresa - de Mier cuestionó resueltamente la existencia del Distrito Federal diciendo que no se justificaba y abundó en todo tipo de razones para sostener su afirmación. Durante el congreso constituyente de 1856-1857 varios diputados cuestionaron --- también implícitamente la existencia del Distrito Federal sosteniendo que el mis mo debía contar con sus órganos de gobierno propios y que en definitiva debía go zar de autonomía.

Además de dichos argumentos históricos que deben consultarse en los capítulos respectivos de este trabajo para mayor abundamiento, a continuación expongo las razones por las que considero que los supremos poderes federales no necesariamente deben tener un territorio propio donde residir, y que, por tanto, el -- Distrito Federal no resultaría indispensable.

Como paréntesis cabe señalar que aun cuando varios autores contemporáneos - se han manifestado a favor de brindar un congreso local al Distrito Federal o de que se reestablezcan los municipios en el mismo, ninguno de ellos -hasta donde - he podido averiguar- ha cuestionado el fondo del asunto, es decir, la posibilidad de que cuente con autonomía similar a la de los Estados, limitándose a dar - por bueno el carácter especial del Distrito Federal como por inercia histórica.

La primera razón para fundar mi tesis es que en las entidades federativas coexisten en un mismo territorio los Poderes estatales y el ayuntamiento de la - capital, sin que ello haya obstruido en forma absoluta la marcha normal del go- bierno de ambos Poderes. Las autoridades estatales no cuentan con un territorio propio sino que están establecidas dentro del territorio de un municipio y, con todo y esto, pueden funcionar adecuadamente, inclusive en las grandes ciudades donde supuestamente tienen mayor poder los ayuntamientos de las capitales.

Si se admitiera por tanto que en el Distrito Federal no puede haber autoridades locales por los posibles conflictos con los federales, se tendría que concluir que los ayuntamientos de las ciudades capitales de los Estados tenderían a desaparecer. Esto que sería un golpe más a la democracia no tiene porqué suceder pues la experiencia de los Estados ha demostrado que una adecuada legislación -- puede prevenir y resolver correctamente los conflictos entre las autoridades.

Las autoridades estatales no se ven entorpecidas en sus actividades, ni se ven amenazadas por el hecho de carecer de un territorio propio, y coexisten sin mayores problemas, en términos generales, con las autoridades municipales en el marco de un respeto mutuo al ámbito competencial de cada una.

La segunda razón es que la existencia de dos Poderes judiciales de distinto nivel --el federal y el local-- en el Distrito Federal, demuestra que ellos pueden coexistir y desempeñar sus funciones adecuadamente sin la necesidad de que cada uno de ellos tenga un territorio particular donde residir. El hecho de que los tribunales del Distrito Federal conozcan de ciertos conflictos de su competencia local, no menoscaba en nada las funciones y competencia de los tribunales federales; más aún, existe entre ellos una complementación que posibilita que ambos conozcan de un mismo asunto en distintas instancias del procedimiento judicial.

Finalmente, como tercera razón o argumento están las experiencias de otras naciones. Los sistemas de gobierno adoptados por otros países para sus ciudades capitales hacen ver cómo es posible que en el territorio donde residen los Poderes supremos existan también órganos de gobierno locales con amplias facultades. Me refiero concretamente a los casos de París y Tokio antes estudiados (447) y -

(447) Cfr. capítulos 3.5. y 3.6.

no al de las otras capitales federales latinoamericanas que tienen un sistema -- muy parecido al mexicano y al norteamericano. Las experiencias francesa y japonesa enseñan que es factible que en un mismo territorio coexistan los órganos deliberativo y ejecutivo locales con amplias facultades de gobierno y de elección popular, con las autoridades supremas del país.

Al demostrarse con las anteriores razones que los órganos de gobierno no necesitan de territorio propio para ejercer sus funciones, queda probado que el territorio no es el elemento fundamental para justificar la existencia del Distrito Federal y que sus autoridades bien podrían residir en cualquier lugar, aun -- cuando éste tuviera sus autoridades particulares.

Surge entonces la pregunta de si los supremos poderes federales podrían residir en un territorio donde existan autoridades con facultades tan amplias como las que tienen los Poderes estatales en las entidades federativas o, en otras palabras, si sería factible establecer en el Distrito Federal órganos de gobierno con atribuciones semejantes a las de los Estados.

Podría argumentarse que las dos primeras razones que he expuesto no resuelven la cuestión pues ni los ayuntamientos ni el Poder judicial del Distrito tienen tanta autonomía como la de los Estados y que es precisamente el elemento de la autonomía el que haría imposible que los Poderes federales residieran en un territorio que gozara de ella, pues el carácter autónomo de una entidad imprime a sus órganos de gobierno mayores facultades que darían lugar a conflictos con los poderes federales.

Ante ello, puede decirse que las experiencias de Tokio y París han demostrado que la existencia de órganos locales autónomos no es obstáculo suficiente para que las autoridades supremas ejerzan sus funciones en el ámbito de su compe--

tencia. La clave para evitar o resolver conflictos entre las autoridades de distinto nivel, es la existencia de una legislación que delimite con claridad las funciones de cada uno de los Poderes de gobierno y que establezca los medios para resolver los posibles conflictos.

En el caso de nuestro sistema federal, la Constitución General ha establecido en su artículo 124 cual es el criterio para delimitar las competencias entre los Poderes Federales y los locales, señalando que las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales por la propia Constitución, se entienden reservadas a los Estados.

Considero que la eficacia que tiene este principio para evitar conflictos de competencia entre Estados y federación, debería dar los mismos resultados tratándose de conflictos entre ésta y el Distrito Federal.

Además, nuestra Constitución establece el medio por el cual se resolverían los conflictos en caso de presentarse, al establecer en su artículo 105 que corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados.

Pues bien, existiendo las anteriores normas jurídicas, no encuentro razón por la cual se siga sosteniendo que la autonomía del Distrito Federal ocasionaría conflictos insuperables que pudieran obstruir el gobierno general, o el local del Distrito. Considero en cambio, que existen bases legales para evitar y resolver los posibles conflictos y, por tanto, que es jurídicamente posible dotar al Distrito Federal de una autonomía semejante a la de los Estados.

La autonomía a la que me he venido refiriendo no es absoluta pues los Estados no son soberanos, como no lo sería el Distrito Federal, sino que está sujeta

a las disposiciones jurídicas previstas en la Constitución General que tienden a garantizar y proteger nuestro sistema federal, republicano, representativo y democrático. (Arts. 115 y 40 de la Constitución).

La autonomía del Distrito Federal implicaría que sus ciudadanos podrían darse a sí mismos su Constitución en la que se establecerían y regularían sus órganos propios de gobierno: un Congreso local, un gobernador y un Tribunal de Justicia. Sus facultades serían similares a las de sus correlativos de los Estados y en ningún caso podrían contravenir lo establecido en la Constitución General por ser ésta la ley suprema de la nación (Art. 133). Tampoco podrían las leyes que expidiera el Congreso local contradecir lo prevenido en la Constitución pues se tendrían como inconstitucionales por la misma razón de la supremacía de la Constitución Federal. En cuanto al conflicto entre una norma ordinaria federal y una local, el mismo sería resuelto por lo dispuesto en el artículo 124 constitucional comentado.

En definitiva, considero que existen razones jurídicas sólidas, fundadas en nuestros propios preceptos constitucionales, que brindan la posibilidad de que se dote de autonomía al Distrito Federal. Los conflictos que pudieran presentarse entre los Poderes Federales y locales pueden ser prevenidos y resueltos por la vía legal pues las funciones y competencia entre ambos se encuentran bien delimitadas en la ley.

Complementariamente, podría pensarse en combinar la anterior solución propuesta con la indicada en el punto 6.4.3. anterior, de lo que resultaría la creación de órganos de gobierno propios del Distrito Federal pero con jurisdicción en un territorio de menor extensión, a fin de que aquéllos no tuvieran tanto poder.

Por otro lado, cabe destacar que el proporcionar al Distrito Federal órganos propios de gobierno traería consigo dos efectos de fundamental importancia, por un lado se lograría reducir en alguna medida el enorme y peligroso poder presidencial y, por el otro, se sentaría una base importante para promover la descentralización política, en cuyo proceso, las entidades estatales deben asumir el papel de primeras promotoras, por ser ellas las más interesadas.

6.4.4.2. Autonomía parcial.

Aun cuando ya dejé asentada mi opinión en el sentido de que es jurídicamente posible y deseable dotar al Distrito Federal de una autonomía semejante a la de los Estados, y solamente por atender los comentarios de quienes consideran -- políticamente peligroso llegar a tal extremo de solución, a continuación señalo otras opciones intermedias que no implican la autonomía total, tales como la --- creación exclusiva de un congreso local, o bien, tan sólo la del gobernador del Distrito.

Así por ejemplo, si lo que se busca evitar es la pérdida de unidad en la -- conducción del gobierno por parte de la autoridad ejecutiva (448), podría sugerirse se eligiere popularmente a los miembros del congreso del Distrito y éstos nombraran al gobernador de entre los candidatos propuestos en terna por el Presidente de la República. Con ello se lograría, por un lado, la participación política indirecta de los ciudadanos a través de sus legítimos y propios representantes y, por el otro, conservar la unidad de mando ejecutivo.

(448) Recientemente, el Presidente de la República Miguel de la Madrid manifestó que un aspecto importante que considerar en el análisis sobre posibles modificaciones al régimen de gobierno del Distrito Federal, es el de la "unidad de acción" que requiere la inmensa conurbación de la Ciudad de México (Entrevista publicada en "Excelsior" el 10. de diciembre de 1985).

Si lo que se quiere, en cambio, es lograr una unidad de gobierno del Distrito entre el congreso y el gobernador a efecto de que éste no se vea obstruido -- por aquél, podría ser conveniente que el gobernador fuera nombrado por la mayoría de los miembros del Congreso, como sucede en París. (449)

Naturalmente que ninguna de estas opciones excluye la posibilidad de que haya municipios en el Distrito Federal.

A favor de la creación de un congreso local se han manifestado, entre otros, el maestro Andrés Serra Rojas (450) y el Senador por el Distrito Federal Hugo B. Margáin. (451)

Por su parte los partidos políticos de oposición han presentado formalmente ante el Congreso de la Unión diversas iniciativas de reformas legales. El Partido Acción Nacional (PAN) propuso el 9 de noviembre de 1965 la creación de un --- "Consejo de Gobierno" de elección popular que desempeñara facultades reglamentarias y gubernativas al lado del jefe del Departamento del D.F.; explicó que la reforma propuesta era tan solo un primer paso por no ser políticamente prudente efectuar una transformación total de un solo golpe. El Partido Popular Socialista (PPS) presentó dos iniciativas los días 24 de octubre de 1977 y 4 de diciembre de 1980, promoviendo en la primera un "Consejo de Participación Ciudadana" - electo popularmente y en la segunda un congreso local propio del Distrito Federal con facultades para legislar. El Partido Socialista Unificado de México ----

(449) Cfr. capítulo 3.5.

(450) Diario "Excelsior", 3 de mayo de 1986, Sección A, p. 1 y 11.

(451) Diario "Excelsior", 7 de diciembre de 1985, Sección A, p. 1 y 13.

(PSUM) propuso mediante iniciativa de reformas de 27 de diciembre de 1984 se dotaré al Distrito Federal de autonomía total, tal y como la de los Estados, y que pudiera darse su Constitución; consideró sin embargo que no era deseable reestablecer el régimen municipal. (452)

6.4.5. Traslación de los supremos poderes federales.

La última solución que propongo se refiere a la traslación de los supremos poderes federales a otro lugar, en el marco de lo previsto en la Constitución.

Las consecuencias jurídicas de dicho traslado ya fueron analizadas en el capítulo 4.7., por lo que remito al mismo.

Aunque la traslación de los supremos poderes federales a otro lugar significaría un gasto cuantiosísimo, es necesario recordar que ya ha sido experimentada y aparentemente con éxito en Brasil en 1960. Recientemente el gobierno argentino anunció también su decisión por cambiar la sede de sus poderes federales. (453)

Desde luego que el traslado debería hacerse, en su caso, a un lugar alejado de las grandes ciudades a fin de evitar los problemas que han surgido en la Ciudad de México.

Uno de los efectos positivos que resultarían del traslado sería el de redu-

(452) "Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados"; fechas mencionadas. De las iniciativas referidas, vale la pena analizar con más detenimiento algunos de sus aspectos, fundamentalmente las atribuciones del Consejo de Gobierno y de los delegados que plantea el PAN.

(453) Cfr. capítulo 4.7.4.

cir el fenómeno del centralismo que vive nuestro país, y para ello, los Estados de la Federación pueden o deben participar activamente pues son los más interesados. La descentralización auspiciada en este sentido por los Estados fortalece-- ría el pacto federal y la democracia. Su papel es fundamental. (454)

Finalmente, debe tenerse presente que de efectuarse la traslación de los po deres federales, la Ciudad de México continuaría siendo un lugar muy importante en muchos aspectos y los gobernantes del nuevo Estado del Valle de México pasa-- rían a tener un gran poder, por lo que posiblemente tendría que pensarse en la - manera de reducirlo, quizás disminuyendo el territorio del nuevo Estado.

(454) A este respecto cabe señalar que el Comité de Descentralización de la Comi-- sión Nacional de Reconstrucción señaló que no descarta la posibilidad de - que se efectúe la traslación de los Poderes federales a efecto de lograr "una red urbana nacional mejor repartida, distribuyendo los muchos poderes y recursos radicados en una sola ciudad". ("Excelsior", 25 de enero de 1986, Sección A, p. 20).

CAPITULO VII

CONCLUSIONES

1. Las constantes y diversas intervenciones de las autoridades centrales en -- los asuntos del Ayuntamiento de la Ciudad de México durante la época virreinal demuestran que el sistema de gobierno que se instauraría con el Distrito Federal no nos era tan ajeno como pareciere. La Ciudad de México ya estaba acostumbrada a ser gobernada en lo fundamental por las autoridades supremas.
2. Es evidente, sin embargo, que la creación del Distrito Federal en México como consecuencia de haber adoptado la forma federal de gobierno, fue una copia directa del sistema norteamericano. Más aún, fue una copia extralógica y poco afortunada por haberse hecho bajo circunstancias totalmente diferentes a las del país vecino del norte.

Desgraciadamente nuestros diputados constituyentes de 1824 no advirtieron -- en su debido momento las consecuencias negativas que se derivarían de la -- creación del Distrito Federal en los mismos términos que el norteamericano. Ni se detuvieron a analizar la razón de ser o justificación del mismo en -- nuestro territorio, ni lograron evitar que se privara de derechos políticos a un alto número de ciudadanos.

3. Durante los primeros años que siguieron a la Independencia, el Distrito Federal siguió la suerte de los distintos regímenes que experimentó nuestro país, así, se suprimió cuando se eligieron sistemas de gobierno centralistas y se reestableció cuando los regímenes fueron federalistas. El peligro potencial que no advirtieron los constituyentes de 1824 se hizo realidad en

1854 cuando como consecuencia de la ampliación territorial del Distrito --- Federal se aumentó automáticamente el número de personas privadas de derechos políticos.

4. En el seno del congreso constituyente de 1856-57 algunos diputados defendieron resueltamente a los ciudadanos del Distrito Federal en lo relativo a -- sus derechos políticos, pero una vez más no se discutió expresamente la --- cuestión central del problema que era la autonomía del Distrito, sino que -- su atención se centró fundamentalmente en la cuestión del lugar de residencia de los Poderes federales; por tanto, lo que lograron fue tan sólo asentar en el texto constitucional que los ciudadanos tendrían derecho a elegir popularmente sus autoridades políticas, judiciales y municipales, precepto que sólo fue cumplido parcialmente en la práctica.
5. A principios del presente siglo se modificó el texto constitucional a fin -- de que el centralismo porfirista se manifestara también y de manera espe--- cial en el Distrito Federal, que quedó sujeto para su gobierno a los Poderes federales. Se pretendió lograr una mayor eficacia en el gobierno del Distrito menoscabándose la democracia.
6. Paradójicamente, el hombre que había alzado la bandera del municipio libre en contra del régimen porfirista (Venustiano Carranza), propuso al congreso constituyente de 1916-1917 se suprimiera la municipalidad de México y que se ampliara enormemente el territorio del Distrito Federal que quedaría a -- cargo de un gobernador directamente dependiente del Presidente. El constituyente no pudo sostener tal contradicción de principios y ni suprimió la municipalidad mencionada ni amplió el territorio del Distrito. Sin embargo, -- sí incorporó al texto constitucional, por primera vez, la mención de que el gobierno del Distrito Federal estaría cargo de un gobernador, con lo cual --

se redujo aún más la autonomía del Distrito, pues se privó al Congreso general de la facultad -aunque fuere teórica- de dotarle de un Poder ejecutivo propio.

7. El golpe definitivo a la autonomía del Distrito Federal le fue dado por el caudillo militar Obregón, al suprimir todos los municipios del mismo.
8. En la actualidad los Poderes ejecutivo y legislativo del Distrito Federal -son ejercidos por órganos de gobierno federales: el Presidente de la República y diputados federales y senadores, lo cual ocasiona que los asuntos y problemas particulares del Distrito no sean atendidos con el tiempo y la dedicación necesarios pues dichos órganos atienden a la vez los asuntos federales. El jefe del Departamento del Distrito Federal tampoco se encuentra -verdaderamente comprometido con los ciudadanos pues está ausente el elemento fundamental de vinculación entre gobernantes y gobernados que es el mandato popular. Paradójicamente, los ciudadanos considerados con el nivel cultural más avanzado del país, son los que menos oportunidad tienen para participar en la vida pública.
9. La imposibilidad de los ciudadanos del Distrito Federal a gobernarse a sí mismos a través de autoridades exclusivas elegidas popularmente por ellos, que en sí misma constituye una injusticia por violar un derecho natural de la persona humana y atentar contra su dignidad, acarrea, además, consecuencias negativas de proporciones enormes para la comunidad, pues se le priva del motor fundamental de la democracia que es la participación activa de --sus miembros en los asuntos públicos, con lo que, de paso, se pierde la ---oportunidad de reducir el espíritu individualista que priva en nuestros ---dfas y de generar el sentido solidario que tanto necesita el país.

10. Ante el problema patente de la privación de derechos políticos primordiales a los ciudadanos del Distrito Federal, las autoridades han implementado algunos métodos de participación ciudadana a efecto de paliar la situación, tales como los órganos de colaboración (comités de manzana, asociaciones de residentes, juntas de vecinos y Consejo Consultivo) y los instrumentos de participación política (referéndum e iniciativa popular); sin embargo, no han tenido el éxito deseado, no sólo porque no afrontan el fondo del problema, sino porque las autoridades no han tenido la voluntad suficiente para instrumentarlos a través de una adecuada reglamentación legal.
11. Si realmente se está convencido de que la democracia no es simplemente una forma de gobierno sino todo un sistema de vida, deben considerarse otras opciones de solución que den cabida a la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos. En el presente trabajo he propuesto cinco posibles soluciones que pueden combinarse entre ellas y que van desde un fortalecimiento legal a los actuales órganos e instrumentos de participación, -- hasta la creación de órganos de gobierno totalmente propios del Distrito Federal, pasando por el reestablecimiento de los municipios y la reducción -- del territorio del Distrito, así como también la traslación de los supremos poderes federales a otro lugar. Además de las consideraciones jurídicas que he expuesto, sólidamente respaldadas en el Derecho Comparado, deberán también analizarse las soluciones propuestas desde otras perspectivas como la política, económica y fiscal fundamentalmente.
12. Especial mención requiere la solución que he propuesto en el sentido de --- crear órganos de gobierno locales del Distrito Federal pues en ella cuestiono desde un punto de vista jurídico la justificación misma de la existen

cia del Distrito Federal, y concluyo que es posible que se le dote de una autonomía semejante a la de los Estados pues existen bases legales para ello. Considero que la cuestión radica en la adecuada y precisa delimitación de facultades que establezcan las leyes. Por la importancia que le atribuyo, téngase por reproducido íntegramente aquí el capítulo 6.4.4.

13. Debe advertirse, por otro lado, que aun cuando se eligiera la vía más radical de solución y se mejorara totalmente la situación de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, ello no implicaría poner fin a los enormes problemas que aquejan a dicha entidad, nada más utópico que una consideración de esa naturaleza, pero sí constituiría sin duda un buen principio para empezar a combatirlos más adecuadamente. Significaría, además, un paso decisivo para alentar la tan deseada y necesaria descentralización política, así como una forma para reducir el poder presidencial y para fortalecer la democracia.
14. Finalmente, sólo reiterar que el concepto de eficacia de gobierno, por el cual se ha sacrificado la participación política de los ciudadanos, no necesariamente va reñido con el de democracia, como creo que he probado a lo largo del trabajo, pero la adecuación y equilibrio entre ambos no es materia fácil, lo cual implica un gran esfuerzo de imaginación de los expertos de distintas materias y, desde luego, una recia voluntad política por parte de nuestros gobernantes.

BIBLIOGRAFIA

1. Libros y revistas.

- 1.- Acosta Romero, Miguel; "Teoría general del derecho administrativo", 5a. Ed., Editorial Porrúa, México, 1983.
- 2.- "Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)", 2a. Ed., Universidad Nacional Autónoma de México, 9 tomos, México, 1980.
- 3.- Arnaiz Amigo, Aurora; "Relaciones del ejecutivo legislativo en la Constitución y en la realidad de las entidades federativas", en "Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984.
- 4.- "Atlas of the World", de National Geographic, 5a. Ed., Washington, E.U.A., - 1981.
- 5.- Barragán Barragán, José; "Introducción al federalismo", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.
- 6.- Bataillon, Claude y Riviere D'Arc, Hélène; "La Ciudad de México", Colección Sepsetentas 99, México, 1973.
- 7.- "Boletín Municipal"; Órgano del H. Ayuntamiento de la Ciudad de México, ---- abril, mayo, agosto y septiembre de 1928.
- 8.- Burgoa, Ignacio; "Derecho constitucional mexicano", Editorial Porrúa, México, 1973.
- 9.- Carpizo, Jorge; "El presidencialismo mexicano", 2a. Ed., Siglo XXI Editores, México, 1979.
- 10.- Carpizo, Jorge; "Estudios constitucionales", 2a. Ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.
- 11.- Carpizo, Jorge; "Federalismo en Latinoamérica", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1973.
- 12.- Carpizo, Jorge; "La Constitución mexicana de 1917", 4a. Ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.
- 13.- Carpizo, Jorge; "La reforma política mexicana de 1977", en Anuario Jurídico VI 1979, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.
- 14.- Carpizo, Jorge; "Sistema federal mexicano", en "Los sistemas federales del - Continente Americano", Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de -- Cultura Económica, México, 1972.
- 15.- Castillo Velasco, José María del; "Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano", 2a. Ed., Imprenta de Castillo Velasco e Hijos, México, 1879.

- 16.- "Cedulario de la metrópoli mexicana", publicado por el Departamento del Distrito Federal, México, 1960.
- 17.- Carreño Carlón, José; "Historia de una libertad condicional", en revista "Nuevos", Núm. 99, México, marzo de 1986.
- 18.- Carrillo Díaz, Eduardo; "La Carencia de derechos políticos en el Distrito Federal", en "Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho", número 8, México, 1984.
- 19.- "Codificación de las disposiciones administrativas vigentes cuya aplicación corresponde al Distrito Federal", México, 1943.
- 20.- Coronado, Mariano; "Elementos de derecho constitucional mexicano", 3a. Ed., 1a. reimpresión facsimilar, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977.
- 21.- Cosío Villegas, Daniel; "La Constitución de 1857 y sus críticos", 2a. Ed., - Editorial Hermes, México, 1973.
- 22.- "Crónicas de la Acta Constitutiva de la Federación", publicadas por la Secretaría de Gobernación, el Congreso de la Unión y la Comisión Nacional para la conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, México, 1974.
- 23.- "Crónicas de la Constitución Federal de 1824", publicadas por la Secretaría de Gobernación, el Congreso de la Unión y la Comisión Nacional para la conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 2 tomos, México, 1974.
- 24.- "Digesto Constitucional de la Nación Argentina", publicado por la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1950.
- 25.- De la Madrid, Miguel; "Elementos de derecho constitucional", Instituto de -- Capacitación Política, México, 1982.
- 26.- "Departamento del Distrito Federal", en "Revista de Administración Pública", Instituto Nacional de Administración Pública, 61/62, enero-junio, México, -- 1985.
- 27.- "Doctrina Pontificia II", documentos políticos, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, España, 1958.
- 28.- Dublán, Manuel y Lozano, José María; "Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República", México, 1876-1904.
- 29.- Dulles, John W. F., "Ayer en México, una crónica de la Revolución (1919----1936)", Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- 30.- Esquivel Obregón, Toribio; "Apuntes para la historia del Derecho en México", 2a. Ed., Editorial Porrúa, México, 1984.
- 31.- Esquivel Obregón, Toribio; "Prolegómenos a la historia constitucional de México", Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1980.

- 32.- Ferrando Badfa, Juan; "El Estado unitario, el federal y el Estado regional", Editorial Tecnos, Madrid, España, 1978.
- 33.- Fraga, Gabino; "Derecho Administrativo", 22a. Editorial Porrúa, México, ---- 1982.
- 34.- Fuentes Galindo, Fernando; "Organización constitucional del Distrito Fede--- ral", México, 1948.
- 35.- Galindo y Villa, Jesús; "Historia sumaria de la Ciudad de México".
- 36.- Galindo y Villa, Jesús; "Reseña histórico-descriptiva de la Ciudad de Méxi--- co", Imprenta de Francisco Díaz de León, México, 1901.
- 37.- García Laguardia, Jorge Mario; "Referéndum", en "Diccionario Jurídico Mexica--- no", Universidad Nacional Autónoma de México, tomo VII, 1984.
- 38.- Gaxiola, Javier; "El Distrito Federal", en "El Foro", Órgano de la Barra Me--- xicana Colegio de Abogados, abril-diciembre, 1955.
- 39.- González, María del Refugio; "Debates sobre el régimen del municipio en Méxi--- co en el siglo XIX", en "Nuevo derecho constitucional mexicano", Editorial Porrúa, México, 1983.
- 40.- González Obregón, Luis; "Mexico viejo", Editorial Patria, México, 1945.
- 41.- "Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado" de Selecciones del Reader's Di--- gest, México, 1979.
- 42.- Gutiérrez García, Jose Luis; "Conceptos fundamentales en la doctrina social de la Iglesia", Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, tomo --- III, Madrid, España, 1971.
- 43.- Gutiérrez Salazar, Sergio y Solís Acero, Felipe; "Gobierno y Administración del Distrito Federal en México", Instituto Nacional de Administración Públi--- ca, México, 1985.
- 44.- Hamilton Madison y Jay; "El federalista", Fondo de Cultura Económica, Méxi--- co, 1982.
- 45.- Hernández, Antonio María; "Derecho municipal", Ediciones de Palma, Vol. I, - Buenos Aires, Argentina, 1984.
- 46.- Herrera y Lasso, Manuel; "Estudios constitucionales", primera serie, Editio--- rial Jus, México, 1983.
- 47.- Herrera y Lasso, Manuel; "Estudios constitucionales", segunda serie. Editio--- rial Jus, México, 1964.
- 48.- Hervada, Javier; "Introducción crítica al derecho natural", 2a. Ed., Edicio--- nes Universidad de Navarra, Pamplona, España, 1982.
- 49.- "Historia parlamentaria mexicana", Crónicas I, mayo-octubre 1823, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1983.

- 50.- "Historia parlamentaria mexicana", Crónicas II, febrero-marzo y octubre-diciembre 1824, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1983.
- 51.- "Historia parlamentaria mexicana", sesiones secretas 1821-1824, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1982.
- 52.- "Historia parlamentaria mexicana", sesiones secretas 1825-1828, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1984.
- 53.- Laubadère, André de; "Traité de droit administratif", 7a. Ed., Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, Francia, 1976.
- 54.- "La república federal mexicana, gestación y nacimiento", publicada por el Departamento del Distrito Federal, 8 volúmenes, México, 1974.
- 55.- La Roche, Humberto J.: "El federalismo en Venezuela", en "Los sistemas federales del Continente Americano", Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
- 56.- Lions, Monique; "Iniciativa popular", en "Diccionario Jurídico Mexicano", - Universidad Nacional Autónoma de México, tomo V, México, 1984.
- 57.- Lira, Andrés; "La creación del Distrito Federal", en "La república federal mexicana, gestación y nacimiento", publicada por el Departamento del Distrito Federal, volumen VII, México, 1974.
- 58.- Macedo, Miguel S., "El municipio", en "México. Su evolución social"; tomo I, volumen 2, México, 1901.
- 59.- Macune, Charles W., "El Estado de México y la federación mexicana", Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
- 60.- Madrazo, Jorge; "Distrito Federal", en "Diccionario Jurídico Mexicano", --- Universidad Nacional Autónoma de México, tomo III, México, 1983.
- 61.- Margáin, Hubo B., "Comentarios sobre la trascendencia del artículo 115", en "Nuevo derecho constitucional mexicano", Editorial Porrúa, México, 1983.
- 62.- Martínez Cabañas, Gustavo; "La administración estatal y municipal en México", Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1985.
- 63.- Mateos, Juan A.; "Historia parlamentaria de los congresos mexicanos", México 1978.
- 64.- "Memoria del Ayuntamiento Constitucional de México" de 1927, México, 1928.
- 65.- Messner, Johannes; "Ética social, política y económica a la luz del derecho natural", Ediciones Rialp, Madrid, España, 1967.
- 66.- Moreno, Manuel M.; "Breve reseña histórica de la organización política y administrativa del Distrito Federal", en "Codificación de las disposiciones administrativas vigentes cuya aplicación corresponde al Distrito Federal", México, 1943.

- 67.- Moreno Toscano, Alejandra; "La mano del caudillo", en revista "Nexos", Núm. 99, México, marzo de 1986.
- 68.- Moreno Toscano, Alejandra; "La raíz colonial", en revista "Nexos", Núm. 99, México, marzo de 1986.
- 69.- "Noticias de la Ciudad de México y de sus alrededores", artículos tomados del "Diccionario Universal de Historia y de Geografía", México, 1855.
- 70.- Ochoa Campos, Moisés; "El municipio", Colección de Cultura Municipal, México, 1981.
- 71.- Ochoa Campos, Moisés; "La reforma municipal", 4a., Ed., Editorial Porrúa, - México, 1985.
- 72.- O'Gorman, Edmundo; "Historia de las divisiones territoriales de México", -- 6a. Ed., Editorial Porrúa, México, 1985.
- 73.- Palavicini, Felix F., "Historia de la Constitución de 1917", México.
- 74.- Paulo VI, "Gaudium et spes". Ediciones Paulinas, México, 1966.
- 75.- Pereyra, Carlos, "Urnas para la urbe", en revista "Nexos", Núm. 99, México, marzo de 1986.
- 76.- Perez Abreu, Juan; "Teoría particular del municipio mexicano", en "Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984.
- 77.- Pinto Ferreira, Luiz; "El sistema federal brasileño", en "Los sistemas federales del Continente Americano", Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
- 78.- "Plain talk about Tokyo", 2a. Ed., Tokyo Metropolitan Government Municipal Library, Tokio, Japón, 1984.
- 79.- Porras Muñoz, Guillermo; "El gobierno de la Ciudad de México en el siglo -- XVI", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982.
- 80.- Rendón Huerta, Teresita; "Derecho municipal", Editorial Porrúa, México, --- 1985.
- 81.- Reyes Heróles, Jesús; "El liberalismo mexicano", Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- 82.- Rodríguez de San Miguel, Juan Nepomuceno; "Manual de providencias económico-políticas para uso de los habitantes del Distrito Federal", México, 1834.
- 83.- Sánchez Goyanes, Enrique; "Constitución española comentada", 11a. Ed., Paraninfo, Madrid, 1985.
- 84.- Sayeg Helu, Jorge; "El poder legislativo mexicano", Editores Mexicanos Unidos, México, 1983.

- 85.- Sayeg Helu, Jorge; "La creación del Distrito Federal", Departamento del Distrito Federal, Colección Popular Ciudad de México 26, México, 1975.
- 86.- Schmill Ordóñez, Ulises; "El sistema de la constitución mexicana", Textos -- Universitarios, México, 1971.
- 87.- Serra Rojas, Andrés; "Derecho administrativo", Librería de Manuel Porrúa, México, 1959.
- 88.- Serrano Migallón, Fernando; "Dinámica de la administración del Departamento del Distrito Federal", en Revista de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública, No. 61/62, enero-junio, 1985.
- 89.- Story, John; "Commentaire sur la Constitution Fédérale des Etats Unis", Paris, 1843.
- 90.- Tena Ramírez, Felipe; "Derecho constitucional mexicano", 10a. Ed., Editorial Porrúa, México, 1970.
- 91.- Tena Ramírez, Felipe; "Leyes fundamentales de México (1808-1983)", 12a. Ed., Editorial Porrúa, México, 1983.
- 92.- "Tokyo Municipal News", No. 3, otoño 1985, Tokio, Japón.
- 93.- Valadés, Diego; "La incorporación del referéndum al sistema constitucional - mexicano", en Anuario Jurídico VI 1979, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.
- 94.- Vera Estañol, Jorge; "Historia de la Revolución Mexicana", 4a. Ed., Edit. -- Porrúa, México, 1983.
- 95.- Zarco, Francisco; "Historia del Congreso Constituyente de 1856 y 1857", Imprenta de Ignacio Cumplido, 1857.

II. Legislación.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Constitución Española, 6a. Ed., Boletín Oficial del Estado Español, Madrid, 1985.
- 3.- Constitución de la Nación Argentina.
- 4.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 9a. Ed., Edit. Porrúa, - México, 1984.
- 5.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 14a. Ed., Edit. Porrúa, - México, 1985.
- 6.- Ley 1029, Capital de la República en el municipio de la ciudad de Buenos --- Aires.

- 7.- Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; publicado en Boletín Oficial del Estado Español el 1º de marzo de 1983.
- 8.- Loi N° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif - de la ville de Paris; Journal Officiel de la République Française de 3 Janvier 1976.
- 9.- Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, 9a. Ed., Edit. Porrúa, México, 1984.
- 10.- Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal, 9a. Ed., Edit. Porrúa, México, 1984.
- 11.- Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal, 9a. Ed., - Edit. Porrúa, México, 1984.
- 12.- Reglamento Interno del Consejo Consultivo del Distrito Federal, 9a. Ed., --- Edit. Porrúa, México, 1984.

III. Fuentes varias.

A.- Periódicos:

- 1.- "Águila Mexicana", Imprenta Ontiveros, México, 1823-1827.
- 2.- Alvarez, Martín; "Se decidirán en consulta popular las modalidades del régimen ciudadano", revista "Impacto", No. 1867.
- 3.- "Aujourd'hui et demain", "Le Monde" (París, Francia), 2 de julio de 1982.
- 4.- Contreras Javier, "Despilfarro y corrupción por el centralismo de la capital", "Impacto", No. 1877.
- 5.- "Correo de la Federación Mexicana", México, enero a mayo 1828.
- 6.- "Cumple el D.F. 162 años en crisis", entrevista realizada a Andrés Serra -- Rojas, "Excelsior", 3 de mayo de 1986.
- 7.- Dada y Lemus, Ronaldo J., "La descentralización mexicana", "Excelsior", 24 y 25 de noviembre de 1985.
- 8.- "Desventaja fiscal del gobierno de la capital", "Excelsior", 28 de enero de 1986.
- 9.- "El Caduceo de Puebla", Núm. 56, Puebla, México, 25 y 30 de noviembre de --- 1824.
- 10.- "El Distrito Federal vive fuera de la ley", entrevista realizada a Manuel Herrera y Lasso, "Excelsior", 7 de febrero de 1962.

- 11.- "El Federalista", Imprenta Valdés, junio 1823 a octubre 1823.
- 12.- "El Observador de la República Mexicana", Num. 13, México, 27 de octubre de 1830.
- 13.- "El Reformador", Imprenta del Estado de México, Estado de México, México, - abril 1833 a agosto 1834.
- 14.- "El Sol", México, 1823-1832.
- 15.- Entrevista realizada a Miguel de la Madrid Hurtado, "Excelsior", 1º de diciembre de 1985.
- 16.- Estrada Correa, Francisco; "La administración del D.F. es una nociva muestra del centralismo", revista "Impacto", No. 1877.
- 17.- Estrada Correa, Francisco; "Llegó la hora de volver al régimen municipal en el D.F.", revista "Impacto", N° 1872.
- 18.- García Soler, León; "Exigencia ciudadana", "Excelsior", 1º de diciembre de 1985.
- 19.- "Inaplazable reponer el municipio en el D.F.", entrevista realizada a Hugo B. Margáin y Abraham Martínez Rivero, "Excelsior", 7 de diciembre de 1985.
- 20.- "Insuficiente presupuesto del D.F.", "Excelsior", 29 de diciembre de 1985.
- 21.- "Le projet de réforme déclenche la 'Bataille de Paris'", "Le Monde" (París, Francia), 2 de julio de 1982.
- 22.- Marín, Nidia; "Distrito Federal", "Excelsior", 17 de diciembre de 1985.
- 23.- "Paris: la démocratie de quartier", "Le Monde" (París, Francia), 27 de febrero de 1985.
- 24.- "Plantean a Miguel de la Madrid H. la posibilidad de cambiar la sede de los poderes federales del país", "Excelsior", 25 de enero de 1986.
- 25.- Romero, Javier; "Municipio fulminado, D.F. en turno", "Excelsior", 7 de diciembre de 1985.
- 26.- "Trasladarán la capital de Argentina a la Patagonia", "Excelsior", 2 de mayo de 1986.
- 27.- "Une longue histoire: comment tenir compte du particularisme de la capitale?", "Le Monde" (París, Francia), 2 de julio de 1982.

B.- Diarios de debates del Congreso de la Unión:

- 1.- "Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados", iniciativas de reformas - al artículo 73, fracción VI de la Constitución, desde 1917 a la fecha.

C.- Jurisprudencia:

- 1.- "La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-----1982)", Universidad Nacional Autónoma de México, 4 tomos, México, 1985.

D.- Otros documentos:

- 1.- "Actas de Cabildo de la Ciudad de México", en "El Municipio Libre".
- 2.- "Discurso del Lic. Miguel S. Macedo Presidente del Ayuntamiento y contestación del Gobernador del Distrito Federal Lic. Rafael Rebolgar, y memoria documentada de los trabajos municipales de 1898", México, 1899.
- 3.- "Exposición del congreso del estado de México a la Cámara de Diputados", Imprenta a cargo de Martín Rivera, México, 1825.
- 4.- "Exposición que el Congreso del estado de México ha dirigido a la Cámara del Senado, haciendo las proposiciones que sobre el asunto del D.F. habfa hecho a la Cámara de representantes", Imprenta a cargo de Martín Rivera, México, - 1825.
- 5.- "Exposición que nuevamente ha hecho el congreso constituyente del estado de México al general de la federación relativa a que no se lleve a efecto el -- acuerdo por el que se declaró a México lugar federal", Imprenta a cargo de - Martín Rivera, México 1824.
- 6.- "Iniciativa que la legislatura del Estado de México eleva al Congreso de la Unión sobre que se le restituya su capital, que hoy sirve de D.F.", Imprenta del Gobierno del Estado Libre de México, a cargo de Juan Matute y González, Tlalpan, 1829.
- 9.- "Representación del Excmo. Ayuntamiento constitucional de la ciudad de México a la Cámara de Diputados de la federación, sobre que no se derogue ni altere la ley que la ha declarado distrito federal de la unión", Imprenta del C. Alejandro Valdés, México.