

344  
24



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**DEMOCRATIZACION DEL DISTRITO FEDERAL**



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AUXILIAR DE  
EXAMENES PROFESIONALES

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A**  
**JOSE GOÑI DIAZ**



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.

## P R O L O G O

Ante la problemática que actualmente se plantea en torno a la -- necesidad de democratizar el Distrito Federal, obteniéndose de esta manera una participación más efectiva de la población en el gobierno de la -- Ciudad de México, me he impuesto la tarea de examinar las implicaciones -- jurídicas y políticas que de ello se derivan.

Partiendo de la descripción de la estructura general del Distrito Federal, pretendo demostrar cómo la referida democratización no sólo es -- una reforma viable en las actuales circunstancias, sino una necesidad inplazable. Por supuesto, se trata de un proceso paulatino instrumentado a mediano plazo.

De ninguna manera intentamos presentar planteamientos novedosos -- sobre el tema, ni mucho menos agotar la materia, nuestra aspiración es mucho más modesta; procuraremos sistematizar las principales nociones que -- integran la categoría jurídica del Distrito Federal, con el ánimo de abordar el análisis que la Democratización del mismo implica.

El Distrito Federal se encuentra sujeto a un régimen jurídico que

se aparta de los lineamientos establecidos para las demás entidades federativas, por lo cual es necesario recordar qué elementos lo integran, a qué imperativos responde y cómo persigue la realización de sus fines; para encontrar la respuesta a estas interrogantes hemos creído pertinente iniciar nuestro análisis con la presentación esquemática de los antecedentes jurídicos del Distrito Federal, examinando una a una las Constituciones que han regido a nuestra Nación, desde su independencia.

Más adelante nos detenemos en el análisis de los elementos que integran la noción de Estado, haciendo referencia concretamente a la organización de la capital de la República. Nos interesa destacar las figuras jurídicas de centralización, descentralización y desconcentración administrativa, así como sus relaciones y diferencias, en la medida en que es precisamente de este fenómeno del cual deriva su naturaleza sui generis.

En el tercer capítulo, ya en materia, abordamos el examen estrictamente político del régimen que enmarca al Distrito Federal, entendiendo por tal la estructura del gobierno referido a las relaciones entre gobernado y gobernante. A este respecto hemos creído conveniente hacer referencia a la denominada experiencia municipal de 1928, la cual dió nacimiento al Departamento del Distrito Federal.

Con base en el análisis hasta aquí hecho, proponemos en el 4o. Capítulo la instalación de un Congreso Local, como un primer paso para lograr la democratización del Distrito Federal. Esta medida entraña una --

reforma a nuestra Carta Magna, por lo cual proponemos los lineamientos -- generales que debe reunir la referida reforma. Cabe anotar que, habiendo iniciado la presente investigación, el Ejecutivo Federal presentó un proyecto de ley en el cual propuso la instalación de una Asamblea Local para el Distrito Federal; creemos pertinente recoger los términos en que esta propuesta ha sido presentada, misma que en este momento cursa en el Congreso de la Unión.

Son estos los puntos en torno a los cuales hemos elaborado nuestro trabajo, por considerarlos de gran importancia para lograr una mayor participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal.

# I N D I C E

	Pág.
<b>P R O L O G O</b>	<b>I</b>
<b>CAPITULO PRIMERO</b>	
<b>1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL DISTRITO FEDERAL</b>	<b>1</b>
1.1 Constitución de 1824	8
1.2 Constitución de 1836	11
1.3 Bases Orgánicas de 1843	13
1.4 Acta de Reforma de 1847	15
1.5 Constitución de 1857	18
1.6 Constitución de 1917	22
<b>CAPITULO SEGUNDO</b>	
<b>2. ORGANIZACION JURIDICO-POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL</b>	<b>29</b>
2.1 Sistema Federal	29
2.1.1 Naturaleza Jurídica del Sistema Federal	35
2.2 Gobierno del Distrito Federal	41
2.2.1 Población	44
2.2.2 Territorio	46
2.2.2.1 Territorio del Distrito Federal	47
2.2.3 Orden Jurídico	49
2.3 Descentralización y Desconcentración	54
2.3.1 Generalidades	54
2.3.2 La Centralización Administrativa	57

	Pág.
2.3.3 Relaciones y Diferencias entre Centralización y Descentralización	59
2.3.4 La Desconcentración Administrativa	60
2.4 Participación Ciudadana (Referéndum)	66

### CAPITULO TERCERO

3. DEMOCRATIZACION DEL DISTRITO FEDERAL	73
3.1 Democracia	73
3.1.1 Aplicación en México	76
3.1.2 La Estructura del Gobierno	79
3.1.3 El Sistema Político Mexicano	82
3.1.4 La Democratización del Distrito Federal	84
3.2 Experiencia Municipal en el Distrito Federal (1928)	89
3.2.1 Evolución Municipal en el Constitucionalismo Mexicano	89
3.2.2 El Gobierno del Distrito Federal y el Municipio	97
3.2.3 Experiencia Municipal en 1928	100
3.2.3.1 Antecedentes	100
3.2.3.2 Características del Departamento del Distrito Federal en 1928	102
3.3 Reinstalación del Municipio (Inconveniente de elegir Ejecutivo, Delegados)	107

### CAPITULO CUARTO

4. INSTAURACION DE UN CONGRESO LOCAL	112
4.1 Propuesta del Ejecutivo Federal	117

	Pág.
4.2 Integración del Congreso	121
4.3 Tiempo de Elecciones y Duración de los Cargos	123
4.4 Voluntad de la Participación Ciudadana	124
4.5 Reforma Constitucional	126
CONCLUSIONES	129
BIBLIOGRAFIA	136

## **CAPITULO PRIMERO**

- 1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL DISTRITO FEDERAL**
- 1.1 Constitución de 1824**
- 1.2 Constitución de 1836**
- 1.3 Bases Orgánicas de 1843**
- 1.4 Acta de Reforma de 1847**
- 1.5 Constitución de 1857**
- 1.6 Constitución de 1917**

## 1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL DISTRITO FEDERAL.

Para conocer los antecedentes constitucionales del Distrito Federal es necesario observar su desarrollo desde su organización política y autóctona, a la que solamente haremos breve referencia. En el momento en que los españoles arribaron a las costas de la actual República Mexicana, en su territorio se encontraron con diversos señoríos, destacando la Alianza de Atzacapozalco, Tacubaya y Tenochtitlan, que predominaba y había logrado establecer un imperio que abarcaba gran parte del actual territorio mexicano.

El signo distintivo del gobierno indígena era la religión, que impregnaba todas las instituciones, tanto sociales como económicas y por supuesto políticas; el Jefe Tlatoani o Tlacatecutli, o como le llamaron los Conquistadores, Emperador, era al mismo tiempo jefe religioso, por lo que en la vida práctica era reverenciado.

El gobierno principal giraba prácticamente en torno al Jefe del Señorío, quien tenía como límite de su poder, la influencia de los Consejeros Ancianos. En su intervención como jefe de los asuntos religiosos, determinaba también que los sacerdotes tuviesen una gran influencia en los asuntos gubernamentales, constituyéndose ésta en otra limitación al poder del Señor.

Resulta perfectamente lógico que durante la Conquista, los que ejercían las funciones gubernativas fueran los propios militares, jefes de las

expediciones descubridoras. El Adelantado fué siempre investido con el carácter de Gobernador, quien tenía funciones militares, administrativas y aún jurisdiccionales. Tal estructura se fué haciendo a un lado en la medida en que avanzó la organización y creando los virreynatos, con lo que el Estado Español se volvió omnipresente en las nuevas tierras conquistadas.

La Audiencia de México se componía originalmente de un Virrey, -- ocho Oidores, cuatro Alcaldes del Crimen, un Fiscal de lo Civil y otro de lo Criminal, un Alguacil Mayor, un Teniente de Gran Canciller y algunos -- Oficiales Menores, el Escribano de Cámara y los Relatores. En sus últimos años, un Regente tuvo la administración efectiva, quedando la del Virrey -- como un mero título.

Una de las Instituciones que cobraron mayor fuerza en nuestro país, lo fué el Municipio, fundado el 10 de julio de 1519, en la Villa Rica de -- La Veracruz siendo el Primer Ayuntamiento en la América Continental. A -- través del Consejo Municipal en cada población, las aspiraciones del pue-- blo encontraron un canal adecuado para expresarse, con lo que se lograba -- contener los exagerados privilegios de los Señores, los que en tierra de -- conquista, era lógico que lograran la participación del mayor número posi-- ble, de los descubridores, conquistadores y sus descendientes. Al mismo -- tiempo, por medio del Consejo Municipal se canalizaban los intereses regio-- nales; sin embargo el florecimiento municipal no fué perdurable, lo que en un principio fué una Institución democrática, pronto se convirtió en aris--

ocrática, debido a que los oficios consejiles de las principales poblaciones pasaron a ser parte del patrimonio de las familias ricas; surgiendo así un tipo de gobierno municipal de carácter oligárquico, en el cual no siempre coincidían los intereses particulares de los regidores con los intereses generales de los vecinos, a quienes debían representar.

Parte del aspecto democrático se conservó siempre, a través de los cabildos abiertos, a los que podían concurrir todos los vecinos; aunque hay que decir que tal Institución funcionó únicamente en los primeros años de la Conquista y Colonización, y al final del Virreinato cuando los Ayuntamientos se convirtieron en voceros de los partidarios de la emancipación.

Es importante mencionar, la actuación del Ayuntamiento de la Ciudad de México en 1808. La situación social y política al final del Virreinato, explica muchas de las disposiciones y de los movimientos producidos a lo largo del siglo XIX, con inmediata repercusión en las Constituciones. Las inquietudes de los Partidarios de la Independencia, van a encontrar un cauce político a través del cabildo de la Ciudad de México, dominado por los criollos. Ante la publicación oficial en "La Gaceta" se comenzaron a celebrar reuniones con el fin de extender una representación enérgica, en donde se lamentaban los atropellos sufridos por los monarcas hispanos, ante las fuerzas napoleónicas; es de hacer notar, que la Oligarquía de la Nueva España declaró nula la abdicación de los monarcas españoles Carlos IV y Fernando VII, a la Corona Española en favor de Napoleón Bonaparte, por ser contraria a la voluntad de la Nación.

Fué en ese entonces que el Licenciado Francisco Primo de Verdad, -- proclamó que en ausencia de los monarcas españoles, la Soberanía tendría -- que recaer en el Pueblo, el cual debería ejercerla por conducto de sus legítimos representantes que eran los Ayuntamientos. "El Ayuntamiento de la -- Ciudad de México integrado por criollos y con la representación de todo el Reino, hizo entrega a Iturrigaray, de una exposición que había redactado el Regidor Azcárate y apoyado por el síndico Francisco Primo de Verdad. Se -- sostuvo la tesis de la Reasunción de la Soberanía por el Pueblo en ausencia y nombre del Rey cautivo". 1/

La Ciudad de México en representación del Reino como su metrópoli -- sostenía los derechos del monarca Carlos IV; por una parte había adhesión -- al monarca hispano y por la otra desconocían sus actos, al afirmar que estaban viciados por la imposición de una voluntad extranjera. Querían con esto que el Virrey no tuviera el apoyo legal y el origen de su mando en los -- monarcas españoles, sino en la representación del Reino cuya cabeza era el Ayuntamiento de México.

Las condiciones sociales, económicas y políticas de Nueva España, -- aún no eran del todo propicias para que los partidarios de la Soberanía Popular conquistaran el triunfo para su causa. Pero ese Ayuntamiento en general, con todos los vicios de su integración se significó porque en su seno y en su espíritu, al igual que el de sus adversarios, surgió un fermento -- nuevo de pensamiento liberal. Su interés y trascendencia sirvió para abrir los ojos a los que creían en una evolución legalista y pacífica. Esto es --

1/. Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México, 1808 - 1983"  
Editorial Porrúa, 12a. Edición, México, D.F. 1983 pág.3

el camino de la ley se dejó a un lado para tomar la ruta de la Insurgencia y dar paso a la Independencia política y al nacimiento de un nuevo Estado.

Entre los años de 1820 y 1821 se realizan en la todavía Nueva España, acontecimientos aparentemente contradictorios en virtud de que los más tenaces enemigos de la emancipación, quienes la habían combatido con mayor eficacia; el Alto Clero, los Comerciantes Poderosos y el Ejército Virreinal van a ser quienes a la postre consumen la Independencia; como consecuencia de los movimientos independentistas surgen diversos instrumentos jurídicos que recogen las ideas libertarias, como fueron:

1o. El Plan de Iguala, firmado el 24 de febrero de 1821 por el que se obtuvo, la absoluta independencia de América Septentrional; la religión católica, y el Gobierno monárquico.

2o. Los Tratados de Córdoba, por los que se eleva al rango de Tratado el anterior Plan y se hacía el reconocimiento de la Independencia y Soberanía de la Nación, denominado Imperio Mexicano, con carácter monárquico, constitucional moderado; al consumarse la Independencia del Imperio Mexicano el 27 de septiembre de 1821, debemos apuntar que la Ciudad de México desde un punto de vista sociológico siguió dependiendo de la administración virreinal.

Con la reinstalación del Segundo Congreso denominado Constituyente y celebradas las elecciones, se reunió el 30 de octubre de 1823 en junta preparatoria y se instaló con toda solemnidad el 7 de noviembre del mismo año. Resuelta la opinión por el sistema republicano, pronto hicieron su -

aparición las dos tendencias llamadas federalistas y centralistas, que -- iban a chocar en esa Asamblea. En las elecciones habían influido los ayun<sup>ta</sup>mientos y las diputaciones provinciales, de manera que había una tenden<sup>ci</sup>a, en los nuevos diputados por la federación, aunque fuesen tratados des<sup>pe</sup>ctivamente. "El acta constitutiva fué elaborada, no únicamente como pla<sup>ta</sup>forma política para orientar los trabajos y para fijar los puntos funda<sup>men</sup>tales de la Federación, sino también como una declaración de principios que debía ser promulgada y protestada por todos los funcionarios y habitan<sup>tes</sup> de la República, a fin de que tuviesen la más completa seguridad de -- que las labores del Congreso se habían de ajustar a un pacto federal"\_2/

Es un fenómeno singular y que muy pocas veces registra nuestra his<sup>to</sup>ria, el hecho de que el movimiento venía de la periferia al centro; no -- nacía en la Ciudad de México. La capital que tenía interés en centralizar el poder y los destinos de las provincias, sucumbió ante la fuerza de un -- movimiento que pudo ser ficticio en sus orígenes, pero a pesar de ello se convirtió en una fuerza nacional indiscutible. El Congreso en su deseo de calmar la agitación fortaleció el poder de las diputaciones locales provin<sup>ci</sup>ales y declaró su voluntad de aceptar el deseado sistema federal. Al -- Congreso concurrieron las personalidades más selectas de la época cuyo pen<sup>sam</sup>iento estaba impregnado de soberanía como ejercicio de la voluntad gene<sup>ra</sup>l y en la imposibilidad de renunciar a la libertad. Como hemos dicho -- existían dos partidos; el Federalista que contó entre sus filas a Ramos -- Arizpe, Rejón, Hernández Gordo, Gómez Farfías y García Godoy; el Centralis<sup>ta</sup> por Becerra, el Padre Mier, Jiménez, etc., quienes se reunieron en Asam<sup>en</sup>

2/ Moctezuma Aquiles, P., El conflicto Religioso de 1926. Tomo I, México, 1971, pág. 489.

blea para cumplir con la voluntad del pueblo, sobresaliendo entonces la --  
discusión del Artículo 5o. que determinaba la forma de gobierno. El 31 de  
enero de 1824 se promulgó y publicó solemnemente lo que nuestra historia -  
constitucional denomina "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana".

## 1.1 CONSTITUCION DE 1824.

La Constitución del 4 de octubre de 1824 fué una respuesta a las - necesidades nacionales que surgieron al consumarse la Independencia, el -- sistema federal fué una imposición de las provincias ya constituídas, en - su mayoría en Estados federados; y contiene el germen de los derechos indi - viduales como limitación a la acción del poder público.

Los autores de dicho instrumento jurídico se inspiraron en la - - Constitución norteamericana y además fué determinada por la ilustración y cultura de los miembros de la Comisión de la Constitución, al adoptar el - sistema de facultades explícitas al organizar el Estado Federal y como una condición para su existencia jurídica. Una de las preocupaciones funda-- mentales de la Asamblea fué la de marcar sus límites a las autoridades su-- premas de la Nación.

La teoría de las facultades explícitas o de los poderes enumerados, limita la acción de los órganos del poder federal al ejercicio de lo que - la Constitución expresamente les concede y tiene como consecuencia, la - - existencia de un órgano de control que reduce al legislativo y al ejecutivo al límite de sus propias autoridades constitucionales: el judicial. Eg to quiere decir que dicho Congreso adoptó la doctrina americana, estable-- ciendo no sólo el sistema de facultades para los departamentos del poder -

federal, sino creando también la Suprema Corte de Justicia, con la facultad necesaria para controlar la constitucionalidad de las leyes.

El Distrito Federal, como entidad federativa, surgió a la vida político-administrativa el 20 de noviembre de 1824; su antecedente inmediato lo encontramos en las leyes del 16 de julio de 1780 y del 3 de marzo de 1791 - que establecieron el Distrito de Columbia, Estados Unidos de Norteamérica. La Constitución Norteamericana lo menciona en el artículo 10., sección 8a., inciso XVII, en donde otorga al Congreso General las facultades para legislar en forma exclusiva para dicho Distrito.

El artículo 50 de la Constitución Mexicana de 1824, enumeró las facultades exclusivas del Congreso General, en su fracción XXVIII, facultando a dicho Congreso para elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la Federación y ejercer en su Distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado. En ese momento en que constitucionalmente tuvo origen el Distrito Federal como el lugar que habría de servir de residencia a los poderes supremos de la Federación, surgió uno de los problemas más conflictivos, debido a la circunstancia de que la Ciudad de México, asiento de dichos poderes, se encontraba dentro del territorio y jurisdicción del Estado de México; ocasionándose conflictos en razón de la competencia, el ejercicio de la autoridad y hasta de la procedencia de los funcionarios.

El asiento de los supremos poderes surgió a la vida política, - constitucional y administrativa, sin territorio definido; sin ley orgánica que fijara las facultades de las autoridades encargadas de administrarlo, sin hacienda propia y coexistiendo de una manera permanente, con los ayuntamientos de elección popular, y transitoriamente con las autoridades del Estado de México.

Para evitar la pugna entre las autoridades generales de la República y las locales del Estado de México, el Congreso expidió el Decreto del 18 de noviembre de 1824, por el que se creó el Distrito Federal, con un radio de dos leguas tirado desde la plaza mayor, formando una circunferencia. Considerando además que la Ciudad quedaría bajo el exclusivo control del gobierno federal que nombraría un Gobernador para ejercer la jurisdicción civil sobre el Distrito. Dicho Gobernador fué Don José María Mendivil. Para eliminar los conflictos surgidos entre el Estado de México y la Ciudad, el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de México -- nombrarían peritos, según lo establecía el Artículo 3o. del Decreto. Así mismo en sus artículos 4o. al 6o. se mencionan las bases de su funcionamiento.

Las características imperantes de la época, la constante agitación nacional, los cambios de sistema de organización política y el descuido del gobierno general y del Congreso, hicieron que el Distrito Federal tuviera una vida precaria, sin ley de organización, con facultades -- concurrentes, superpuestas a las de los ayuntamientos y sin carácter definido constitucional o administrativo.

## 1.2 CONSTITUCION DE 1836

La vigencia de la Constitución de 1824, alcanzó hasta el año de - - 1835; sin embargo, las legislaturas de los estados propusieron algunas reformas. Las fuerzas centralistas y conservadoras que habían sido vencidas en - los primeros congresos, se fueron rehaciendo e intentaron volver al poder. - Contaban con un factor externo favorable: el no reconocimiento de la independencia por parte de España y la anarquía imperante en lo interno. El centralismo, que con el Plan de Jalapa y la administración de Bustamante se estableció de facto, se instauró jurídicamente al determinar acabar con el sistema federal.

Por bando de 6 de octubre de 1835, fué publicada la Ley del día 3, - que prácticamente destruyó el sistema federal, ordenando que "subsistirían - los gobernadores que en ese momento existían en los estados, aún cuando hayan cumplido el tiempo fijado constitucionalmente" 3/. Con dicha disposición y la disolución de las legislaturas locales, además de la creación de - las juntas departamentales, se creó un centralismo que fué sancionado en las bases para la nueva Constitución por Ley de 23 de octubre de 1835.

Con el surgimiento de una nueva Constitución, que se conoció bajo el nombre de "Las Siete Leyes", publicada el 30 de diciembre de 1836; se estableció un régimen de centralización gubernativa y administrativa, de origen ilegítimo. En la sexta ley se determinaron las bases de la división territorial de la República y el gobierno interior de los pueblos, creándose los departamentos compuestos de Distritos y éstos de Partidos; dicho sistema centra

3/. Recopilación de leyes, bandos, reglamentos, formada por el Supremo Gobierno; Lic. Basilio J. Arrillaga, México. Edición JM Fernández. Volumen 40

lista que había dividido al territorio nacional en departamentos, limitó las facultades de éstos, quedando sometidos de modo casi absoluto al Gobierno del centro (con respecto a su régimen imperial), siendo el Congreso General el que les fijaba su presupuesto de gastos ordinarios; lo que originó un vigoroso antagonismo entre los intereses locales y generales, estableciéndose con el centralismo un gobierno de minorías.

En lo que respecta al Distrito Federal, éste quedó incorporado al Departamento de México, bajo el inmediato control de los poderes centrales, coexistiendo con él los ayuntamientos que habían venido funcionando sin más interrupción que la disolución del mismo por Santa Anna en 1833. Es de hacer notar que el Distrito Federal fué gobernado por un Prefecto y los Partidos por un Subprefecto nombrado por el anterior.

### 1.3 BASES ORGANICAS DE 1843

Dicha etapa centralista fué todavía menos tranquila que los años de vigencia de la Carta de 1824. Apenas puestas en vigor Las Siete Leyes, comenzó la hostilidad de los federalistas, que en muchos casos llegaron a la rebelión armada. La prensa hizo una campaña intensa y pedían el restablecimiento del federalismo. Sin embargo, una nueva fuerza apareció en 1840 con la publicación de la Carta de Gutiérrez Estrada, en la que censuraba tanto al federalismo como al centralismo y pedía la monarquía; situación que se agravó al encontrarse el país con los gastos y trastornos que producía la Guerra de Texas.

Intentos de reformas constitucionales; pronunciamientos dentro de un constante mimetismo patriótico; una situación bastante seria por no decir desastrosa y un perenne estado de excitación revolucionaria produjeron la fuente de las Bases de Tacubaya del 28 de septiembre de 1841 que desconocieron a los supremos poderes.

Las Bases de Tacubaya convocaron a un nuevo Congreso Constituyente y las elecciones revelaron que el país comenzaba a adquirir madurez política, ya que a pesar del sistema electoral, representantes de los diversos grupos llegaban a la Asamblea.

La victoria de los federalistas en las elecciones hizo suponer que la nueva Constitución respondería a los sentimientos liberales del país y

que acabaría con el despotismo militar denigrante. Se presentaron tres -- proyectos a la Asamblea, pero cuando el pueblo esperaba un código políti-- co, la soberanía nacional habló desde el cuartel de Huejotzingo por boca - del General Nicolás Bravo y el Congreso fué disuelto.

El 6 de enero de 1843, se reunió "Junta de Notables" (centralista), bajo la presidencia del arzobispo Manuel Posada, y el 13 de junio se expidieron las Bases de Organización Política de la República Mexicana. "La - división territorial consagrada por el código fundamental que se estudia es enumerativa, lo mismo que hemos visto en la etapa anterior, es decir se di vidió la República en 24 Departamentos, quedando incorporado al de México, lo que había sido el Distrito Federal". 4/

4/. Gaxola Jr., Javier. "El Distrito Federal". El Foro, órgano de la barra mexicana, Colegio de Abogados. Cuarta época. Núms. del 8 al 10. Abril - diciembre. México 1955. pp.17-54

En 1846, en medio de la agresión de los texanos, auxiliados por los Estados Unidos y ante la inminente invasión de nuestro país se restaura el federalismo. El Plan de la Ciudadela, expresaba en su artículo 10. "En lugar del Congreso que actualmente existe, se reunirá otro compuesto de representantes nombrados popularmente según las leyes electorales que sirvieron para el nombramiento del de 1824, el cual se encargará de constituir a la Nación adoptando la forma de gobierno que le parezca, conforme a la voluntad nacional..."

En plena guerra frente al invasor, inició sus tareas el Congreso - que tenía carácter de constituyente y sus trabajos se desarrollaron con - grandes dificultades. Otros sucesos alteraron aún más la situación. Fueron electos Santa Anna como Presidente y Gómez Farías como Vicepresidente; más como el primero prefería dedicarse a la guerra, el segundo asumió nuevamente la presidencia con los problemas económicos para sostener el conflicto armado, por lo que se expidió un decreto por el que se hipotecaba - o vendían en subasta pública bienes de manos muertas, lo que provocó una - gran resistencia y la unión de altas autoridades de la Iglesia, un sector militar y los moderados, provocando la rebelión de "los Polkos" que pedían la salida de Gómez Farías, regresando Santa Anna y suprimiéndose la vice-- presidencia.

En condiciones tan difíciles se efectuaron las sesiones de la Asamblea, integrándose la Comisión de la Constitución, en la que había divisiones, la mayoría de la Comisión pedía que se declarase como única Constitu

ción del país la de 1824. El Acta de Reformas que restableció esta Constitución, con algunas variaciones fué jurada el 21 de mayo, y su mayor aportación fué el juicio de amparo con carácter nacional, lo que también había sido propuesto aunque con mejor técnica por la mayoría de los diputados del Distrito Federal, entre los que figuraba Rejón.

En lo que toca a la división territorial de la República, y especialmente en cuanto afecta al Distrito Federal, en la sesión del 12 de mayo de 1847, se inició la discusión del artículo 24 del proyecto, correspondiente al artículo 6o. del Acta. Dicho precepto pasó a discusión, dividiéndolo en tres partes: la primera, aprobada el mismo día, que dice: "Son estados de la Federación los que se expresan en la Constitución Federal y los que se formaron conforme a ella"; la segunda estableció que: "Mientras la Ciudad de México sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección del Presidente, nombrará sus Senadores". fué declarada sin lugar a votar.

En sesión de 14 de mayo, la Comisión presentó de nuevo la parte del artículo 24 del proyecto que consultaba la representación de la Ciudad de México, en las elecciones del Presidente y el Senador, estaba ligada con diversas proposiciones que se hicieron en el sentido de erigir en Estado el Distrito Federal y que se decretara la traslación de los supremos poderes a otro punto de la República, por lo que se modificó la propuesta dando a entender que la condición de la Ciudad de México, como Distrito Federal se consideraba provisional. Con el Acta de 1847 surge nuevamente el Distrito Federal, tal como fué creado por la Constitución de 1824 y por el Decreto de 18 de noviembre de ese año.

"Fué realmente lógico pensar en que el Distrito Federal tuviera - elección por el regreso al sistema federal. Parece ser que existió la idea de que los poderes federales se trasladaran a otra ciudad y el Distrito Federal se convirtiera en una entidad federativa, situación que no se llevó a la práctica". 5/.

El año de 1848 fué el más triste de la República, en virtud de que la firma del Tratado de Guadalupe, de esa fecha, despojó al país de la mayor parte de su territorio. Los Partidos extremistas quedaron debilitados, pues si los federalistas habían realizado un gran esfuerzo para sacar adelante la Carta de 1824, con el acta de reforma citada, el partido conservador había provocado la rebelión de "Los Polkos", en los mismos días que el ejército de los Estados Unidos ocupaba gran parte del territorio nacional.

5/. Carpizo, Jorge. "Sistema Federal Mexicano" "Estudios Constitucionales" Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. La Gran Enciclopedia Mexicana, 1983. Segunda Edición.

### 1.5 CONSTITUCION DE 1857.

El 15 de mayo de 1856, se expidió el estatuto orgánico provisional que por su imprecisión fué objeto de duras críticas, pero en realidad expresaba la anarquía en el pensamiento político del país.

Uno de los acontecimientos histórico-constitucional más importante en México, fué sin duda la actividad del Congreso Constituyente de 1856- - 1857; dicha asamblea en nuestra historia ha sido la de mayor altura en sus debates y la de mayor integración, pues nos da elementos importantes que no se pueden omitir.

Consumada la Revolución de Ayutla, al verificarse las elecciones - de Diputados, el pueblo tuvo el gran acierto de nombrar para este encargo, casi en totalidad a ciudadanos que habían sido víctimas de la tiranía o de la dictadura militar, quienes tuvieron la más firme voluntad y el más escrupuloso empeño en establecer preceptos constitucionales, que hiciesen im posible la tiranía. El pensamiento capital, la idea dominante de la Constitución de 1857, es el aseguramiento de la libertad.

"Los trabajos de la Asamblea Constituyente terminaron en febrero - de 1857, después de tenaces debates. La constitución fué firmada el 5 de febrero de ese año y el Presidente Comonfort hizo el juramento ante el Con greso, que la promulgó con toda solemnidad el 12 de febrero de 1857". 6/

Aunque los liberales avanzados no habían logrado el triunfo completo en sus ideales, si habían realizado notables avances, sobre todo en lo referente a la libertad, derechos humanos, soberanía nacional y fortalecimiento del federalismo. En cambio el grupo conservador y particularmente el clero, se había debilitado debido a las leyes de reforma, las que veían con gran desconfianza. En el Manifiesto dirigido a la Nación, los legisladores establecieron las características del mismo, en el que campeaba el optimismo y señala más que una realidad conquistada, los anhelos de los redactores de aquella carta.

"México tuvo desde el 5 de febrero de 1857 un código fundamental - que elevaba al carácter de leyes supremas, principios del credo democrático, del federalismo y las aspiraciones del partido liberal. Estudiando la evolución de los pueblos modernos es muy notable el afán y anhelo que en la segunda mitad del penúltimo siglo y en la primera del último, tuvieron por poseer constituciones estrictas que cerrasen la puerta a la arbitrariedad, que consignasen los principios del gobierno, que marcasen las atribuciones y límites del poder". 7/.

De las discusiones del congreso constituyente de 1856, acerca de los debates sobre el lugar donde debía establecerse la residencia de los supremos poderes y sobre los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad de México; al aprobar el constituyente los artículos 46 y 72 fracción V de esta Constitución, se dejó subsistente el Distrito Federal en la Ciudad de México, así como se da oportunidad a sus ciudadanos para que

7/. Arrangoiz, Francisco de P., "México desde 1808 hasta 1867". Edición - Porrúa. México 1968. p.461

elijan a sus autoridades políticas, municipales y judiciales designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

En 1857 el Estado del Valle de México se formaría del territorio - "que en la actualidad comprende el Distrito Federal" lo que quiere decir - que en ese momento el Distrito conservó el área que le había dado el Decreto de Santa Anna de 1854, y que habían respetado el Plan de Acapulco y el estatuto orgánico, al aludir en la elección del Presidente interino, que - se designarían representantes de cada Departamento, territorios y además, por el Distrito Federal.

La Constitución de 1857 influyó considerablemente en el movimiento político y social del país ya que con motivo de la misma se trabaron - ruidosas polémicas, acalorados debates y con motivo de ella también se desencadenó entre sus sostenedores e impugnadores una guerra a muerte que ensangrentó a la República durante tres años, triunfando finalmente en el terreno de las armas, las ideas consignadas en la Constitución, debido al potente empuje de la minoría liberal, acaudillada por la energía inquebrantable de Benito Juárez.

En 1899 se expidieron los decretos del 15 y 17 de diciembre del 98, que ampliaron la composición del Distrito Federal, fijaron los límites, -- así como disposiciones relacionadas con la demarcación de dos municipalidades y la división territorial del Distrito Federal.

La organización política y municipal del Distrito fué regulada por la Ley del 26 de marzo de 1903, que fijó su actividad legislativa y la del Congreso de la Unión; la actividad administrativa, política y municipal al Ejecutivo Federal, quien ejercería el gobierno a través de la Secretaría de Gobernación, con tres funcionarios: el Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas.

Asimismo, subsistieron los ayuntamientos con funciones políticas y carácter consultivo en las cuestiones municipales, siendo estos cuerpos de elección popular; además se crearon las prefecturas políticas en dichas municipalidades foráneas y la administración de los servicios públicos por funcionarios nombrados por el Presidente de la República. Se suprimió la personalidad jurídica de los ayuntamientos, haciéndose cargo de éstos, el gobierno del Distrito, así como de todos sus bienes, derechos y obligaciones. La Ley de 1903 estableció un sistema intermedio de gobierno político y administración municipal que dividió a éste en trece municipalidades.

## 1.6 CONSTITUCION DE 1917

Al hablar de la Constitución de 1917, es necesario mencionar las causas y antecedentes de la Revolución Mexicana, para ubicarnos dentro del contexto de la evolución histórica constitucional. Se han señalado como causas fundamentales algunas de tipo económico, sobre todo la dura explotación que sufrían los campesinos y las paupérrimas condiciones en que vivían los obreros. También la entrega de la economía nacional a elementos extranjeros y el raquitismo político de una clase media, cuya intervención en los asuntos políticos era completamente nula.

Uno de los planes de mayor importancia y antecedente importante de la Revolución Mexicana, lo fué sin duda el del Partido Liberal Mexicano, encabezado por los hermanos Enrique y Ricardo Flores Magón, este programa contenía cuestiones básicas del orden económico, social y jurídico: fortalecimiento del municipio, protección al trabajador, distribución de latifundio, salario igual a trabajo igual. Este programa además sirvió como base para dar un constitucionalismo social.

Ahora bien, desde el punto de vista estrictamente político Don Francisco I. Madero, protagonizó uno de los movimientos más importantes al organizar un Partido Político denominado Antirreeleccionista. El 5 de octubre de 1910 lanzó el llamado Plan de San Luis Potosí, que propugnó por la no reelección del Presidente de la República, Gobernadores y Presiden-

tes Municipales; al mismo tiempo que por la plenitud del sufragio efectivo, así como la restitución de los terrenos a los pequeños propietarios que -- fueron despojados a consecuencia de las Leyes de Colonización y Baldíos. -- Este Plan fué la columna vertebral del inicio del movimiento; que ocasionó la renuncia de Don Porfirio Díaz.

Aunque poco analizada la denominada Convención de Aguascalientes -- en 1914, fué el esfuerzo más noble y serio por unificar a los diversos grupos revolucionarios. Sin embargo, fueron diversas las causas que impidieron el éxito de la Convención, figurando en primer lugar el egoísmo y las ambiciones de muchos de sus integrantes, a pesar de que en el ánimo de la mayoría hubo un deseo sincero de dotar al país de una doctrina y una acción realmente avanzadas.

Las exigencias de justicia social penetraron en todas las facciones revolucionarias y en buena parte se cristalizaron en la Constitución -- de 1917. Es por ello que no podemos dejar de señalar que el programa de -- reformas político-sociales de la revolución, firmado por los convencionalistas, fijó importantes metas que se alcanzarían en Querétaro. Tras el fracaso en los intentos conciliatorios de los grupos en pugna, muchos advirtieron y otros llevaron a la práctica, la urgencia de medidas de reforma -- social.

Los preliminares de la Asamblea Constituyente se hicieron de diversa manera, pero pensando siempre en que el Congreso reformaría la Constitución de 1857. Algunos pensaron en expedir una nueva Constitución; o bien

un ordenamiento legal que precisara los anhelos planteados.

Ahora bien, al considerar el problema del Distrito Federal en esta última etapa de su desarrollo histórico hemos observado que, no obstante - la importancia que para el primer Jefe del Ejército Constitucionalista tenía la extensión territorial del Distrito, en su discurso al entregar a la Asamblea de Querétaro su Proyecto de Constitución, no mencionó en ningún - momento el problema de los límites en las reformas propuestas.

El 26 de enero de 1917, fué presentado en la sesión el dictamen de la segunda comisión de constitución, mencionando al Distrito Federal, en - sus artículos 42, 43, 44, 45 y 73 fracción VI, que originalmente estable-- ció que el Distrito Federal se dividiera en trece municipalidades.

Dicho documento, revela cómo Don Venustiano Carranza se empeñó re-- suelta y decididamente en ampliar la extensión del Distrito Federal a ex-- pensas del Estado de México, argumentando que: "los propósitos del C.Primer Jefe son militares, políticos y civiles; el Valle de México es una exten-- sión territorial que tiene defensas naturales propias, que lo hacen, en - cierto modo, inaccesible y debiéndose aprovechar esas fortificaciones natu-- rales, es muy fácil defenderlo. Hacer de la Ciudad de México, comprendien-- do toda su circunscripción, una formidable plaza fuerte que sería el últi-- mo reducto, la última línea de defensa del país, en el caso de una resis-- tencia desesperada en alguna guerra extranjera"... "Además el Valle de Méxi-- co, hecho una sola entidad política, tiene sus recursos propios que le bas

tarían para su subsistencia y se presta para que, dependiendo directamente del Presidente de la República, que de acuerdo con el Gobernador del Distrito, se implanten 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... Haciendo del Valle una circunscripción distinta, independiente, como entidad con sus límites propios, con sus recursos propios, con su administración propia, se establece efectivamente la residencia de los poderes en un lugar especialmente adecuado - para ese objeto y puede lograrse con esto, también la mayor independencia - de los estados, que ya no tendrán más ligas ni más relaciones con el poder del centro que aquéllas que correspondan propiamente a nuestra organización constitucional, es decir, aquéllas que no son del régimen interior de cada - estado" 8/

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.

Al adoptar la Constitución de 1917, una posición conciliadora, el - Distrito Federal formó parte integrante de la Federación. En ella se buscó una solución al plantearse el problema del régimen constitucional y la jerarquía administrativa del Distrito Federal, ya que en el proyecto de la misma, la organización de los municipios libres, se encontraba regida por ayuntamientos de elección popular y con absoluta independencia frente a los poderes centrales de cada estado. Dicha solución trató de no destruir al munici

8/. Palavicini, Félix F. "Historia de la Constitución de 1917"  
México, D.F. Tomo II Págs. 139 y 140

pio libre como célula política, ni denigrar la autoridad, el prestigio de los poderes federales y especialmente el del Presidente de la República, tratando de evitar invasión de jurisdicción, conflictos y controversias; coexistiendo en la capital de la República la autoridad del Jefe del Ejecutivo con los Ayuntamientos de elección popular.

Para ello, la fracción VI del artículo 73 del Proyecto de Constitución otorgó facultades al Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito en lo concerniente a la división de municipalidades autosuficientes, además de la creación de los ayuntamientos con autoridades supremas, con excepción de la municipalidad de México que estaría a cargo del número de comisionados que determinara la Ley, con el funcionamiento del gobierno del Distrito como una dependencia directa del Presidente de la República. Sin embargo la Asamblea rechazó la supresión del municipio de México, coexistiendo con él el gobierno del Distrito Federal.

La existencia de ambas instituciones, ocasionó una serie de dificultades que impidieron un buen funcionamiento y dieron lugar a las reformas constitucionales del 18 de abril de 1928; cuyo propósito fué resolver el problema político del Distrito, en virtud de que la organización municipal del mismo no había alcanzado los fines que esa forma gubernativa debía llenar; proponiendo la supresión del municipio libre dentro de su comprensión territorial, porque todas las funciones propias de los ayuntamientos eran ajenas a las que nominalmente y con grandes restricciones existían en el mismo Distrito.

El General Obregón propuso la reforma constitucional (Bases la., - 2a. y 3a. de la fracción VI del Artículo 73) que dejaba subsistente la facultad legislativa del Congreso para el Distrito y Territorios Federales.

En virtud de que no todos los problemas quedaban resueltos con la supresión de los municipios, se expidió la Ley de Organización Política del Distrito Federal, como el complemento necesario de la reforma constitucional el 31 de diciembre de 1928. Por la misma, la organización administrativa del D.D.F. se ha ido realizando gradualmente en la práctica y de acuerdo a las necesidades crecientes del medio urbano, y especialmente en la -- Ciudad de México.

La importancia de las diversas reformas que han tratado sobre la -- organización administrativa del Departamento del Distrito, tomando como base se la Constitución de 1917, nos permite afirmar que la Ley Orgánica del 31 de diciembre de 1941 fue la más avanzada, en virtud de haberse limitado -- única y exclusivamente al Distrito Federal, dado que las anteriores comprendieron desde la organización política, estructura jurídica y régimen administrativo tanto del Distrito como de los territorios federales.

Por otro lado el 3 de agosto de 1945 se introdujeron reformas y -- adiciones a dicha ley y el 31 de diciembre de 1946, fué publicado el decreto del Congreso de la Unión que modificaba las disposiciones vigentes hasta ese momento estableciendo normas de organización y funcionamiento del -- Departamento, así como la reglamentación de las disposiciones contenidas en

la fracción VI del Artículo 73 Constitucional.

La organización que se le dió al Departamento del Distrito Federal, derivada del acontecer histórico de nuestras constituciones y condicionada en gran parte por necesidades políticas, planteada en su funcionamiento -- normal a partir de la reforma de 1928 y las referidas reformas posteriores han asegurado su funcionamiento, que sin embargo hace ya necesario un nuevo reforzamiento para enfrentar los gravísimos problemas que confronta el Distrito Federal y principalmente la Ciudad de México.

Como hemos visto fueron diversos los factores históricos que influyeron en el desarrollo del gobierno del Distrito Federal, que desde entonces, se consideró a Tenochtitlan, "Ciudad de México", como asiento de toda la Conquista Española y como la base político-administrativa del virreinato. Es por ello que consideramos que a la Ciudad de México se le identifica con los acontecimientos históricos nacionales, desde la época prehispánica hasta nuestros días, principalmente en los últimos tiempos, por constituir la residencia habitual de los poderes federales. 9/.

9/. La Toma de la Ciudad de México, ocurrió el 13 de agosto de 1521. En 1523 el Emperador Carlos V concedió a México el título de "Muy Noble, Leal, Insigne, Imperial Ciudad", el 4 de julio del mismo año se dieron las armas al ayuntamiento y a la ciudad y en 1530 los privilegios que disfrutaba Burgos, cabeza de Castilla.

## **CAPITULO SEGUNDO**

- 2. ORGANIZACION JURIDICO-POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL.**
- 2.1 Sistema Federal**
- 2.1.1 Naturaleza Jurídica del Sistema Federal**
- 2.2 Gobierno del Distrito Federal**
- 2.2.1 Población**
- 2.2.2 Territorio**
- 2.2.2.1 Territorio del Distrito Federal**
- 2.2.3 Orden Jurídico**
- 2.3 Descentralización y Desconcentración**
- 2.3.1 Generalidades**
- 2.3.2 La Centralización Administrativa**
- 2.3.3 Relaciones y Diferencias entre Centralización y Descentralización**
- 2.3.4 La Desconcentración Administrativa**
- 2.4 Participación Ciudadana (Referéndum)**

## 2.1 SISTEMA FEDERAL.

El federalismo lleva implícito en su etimología (Fodeus, Foederali) el concepto de alianza. Las alianzas surgen entre estados, para atacar o defenderse frente a otros estados hostiles, pero actualmente la federación en sí, se diferencia de la alianza en su carácter permanente y - en sus fines pacíficos.

Se debe advertir que la génesis del régimen federalista, se dió - en los Estados Unidos de Norteamérica, siendo éste el primer estado federal. Hay que apuntar, que el nacimiento del federalismo en este país se - dió en un proceso natural, que se ha determinado en tres pasos: 1o. La independencia de cada uno de los Estados; en el caso de los Estados Unidos al lograr su emancipación de Inglaterra, las Colonias se volvieron, "esta dos libres y soberanos"; libres, porque rompieron el vínculo de dependencia que como partes de un Imperio los unía con la metrópoli, y soberanos; en virtud de que la autonomía gubernativa de que disfrutaban bajo el régimen colonial se transformó en plena capacidad de autodeterminarse. 2o. - La unión formada por ellos. Y 3o. con esto la creación de un nuevo Estado que los comprenda a todos sin absorberlos.

Los autores coinciden en sustentar que el federalismo es un fenómeno histórico que vió su implantación en un proceso inverso al antes mencionado, ya que la Nueva España no gozaba de autonomía, en lo que respecta a su régimen interior. Es posible admitir en el régimen de la Colonia,

que la Nueva España constituyó una entidad política unitaria, aunque esta afirmación pudiera ser discutible toda vez que existían provincias, intendencias, audiencias, que constituían una cierta descentralización administrativa. "El federalismo no es una receta política o jurídica constitutiva de un mejor Estado, sino un principio general de organización social, expresión de cierta tendencia cultural, de un estilo de vida". 10/

Pero no es sino hasta la promulgación de la Constitución Española de Cádiz de 1812, cuando aparece en la Nueva España el germen de su descentralización política, base del futuro sistema federal.

La mencionada constitución, dispuso que el rey nombraría en cada provincia un jefe superior, y habría una diputación provincial para promover su prosperidad. Gracias a la intervención en las Cortes de Cádiz de diputados de la Nueva España, principalmente de Miguel Ramos Arispe, se logró que dicha norma se aplicara también en los dominios de ultramar; de esta manera en 1813 se autorizó la creación de diputaciones (compuestas por siete miembros cada una) de la capital del virreinato, de Monterrey, Guadalupe, Durango, Guatemala y Mérida. El nacimiento de las diputaciones provinciales diversificó políticamente la relativa unidad del régimen colonial.

10/. Bartolomé Fiorini. "Federalismo y descentralización administrativa" Lecciones y ensayos, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. 1957 Suplemento I Argentina, p.78. María Cristina Castro y Vicente Vergara Sosa, "México: federalismo teórico y centralismo práctico". Revista de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Año I, núm.2 marzo-abril de 1967, México. p.58.

En las postrimerías del Iturbidismo había de hecho desaparecido el virreinato, substituido por provincias autogobernadas por un jefe político que ejercía el poder ejecutivo y una diputación local que legislaba.

A la caída de Iturbide se reúne el Primer Congreso Constituyente - Mexicano; su propósito principal era establecer una forma republicana de gobierno en contraposición a la monarquía. Pero al lado de esta finalidad apareció la cuestión de determinar qué sistema político administrativo se tendría que adoptar, si el centralizador o centralista, o el federalismo, que había rendido tantos frutos en Estados Unidos de América.

Instalado ya a principios de 1823, el Congreso conoció en mayo de ese año, el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, elaborado por Fray Servando Teresa de Mier y José Del Valle. Aunque dicho plan consignaba que la nación mexicana se constituiría en una república representativa y federal, omitió reconocer expresamente la soberanía a las provincias, razón por la que la presión de éstas impidió que prosperara.

Impotente el Congreso para satisfacer los reclamos armados de centralistas y federalistas, renunció a su naturaleza constitutiva y el día 21 de marzo decidió convocar a un nuevo Congreso Constituyente. Pese a to do, el 31 de enero de 1824 la Asamblea aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, que de acuerdo con su propia denominación estableció la forma federal de gobierno y consignó la existencia de "estados independientes, libres y soberanos", en lo que exclusivamente toque a su adminis-

tración y gobierno interior", fórmula ritual que con ligeras variantes sobrevive hasta nuestro días.

Cuando el país se encontraba sin una arraigada vocación para el federalismo y debilitado por la guerra de independencia, así como por el derrocamiento de Agustín de Iturbide, el 12 de junio de 1823, el Congreso -- Constituyente votó por primera vez por la forma federal de gobierno, como única opción para construir su destino político. El maestro Felipe Tena -- Ramírez señala. "Nuestro federalismo como el Argentino, no nació de cerebros teorizantes, de lucubraciones abstractas, de mera extralimitación -- extralógica, sino de la entraña palpitante de la realidad, porque más que ingresar a las formas constitucionales echó mano de lo único que estaba a su alcance, que era la formación constitucional norteamericana". 11/

El 4 de octubre siguiente, el Congreso expidió la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sentando el sistema federal.

Durante el siglo XIX, las decisiones fundamentales del poder constituyente de 1824, respecto del federalismo fueron cambiadas hasta en tres ocasiones por la idea centralista (1835, 1842 y 1853). Formalmente se -- transformó por sí y ante el Congreso, el 9 de septiembre de 1835, realizando un verdadero golpe de Estado al poder legislativo. Aunque la teoría de Carl Schmitt explica "La irreformidad de las decisiones políticas fundamentales por el Congreso, las revoluciones, no siempre progresistas, y los -- cambios sustentados de las realidades sociopolíticas de cada comunidad, --

11/. "Del federalismo a la federación: trayectoria del sistema federal mexicano". Revista jurídica de la Sociedad de Alumnos de la Escuela Libre de Derecho. Tomo I. Núm.1, junio 1977, p.206

han hecho que las formas de Estado, de Gobierno y la propia Constitución se modifiquen". 12/

La consolidación de nuestro sistema federal quedó resuelta en la Constitución de 1857, desde entonces ya nadie discute sobre la conveniencia del federalismo, sino sobre sus vicios o corruptelas.13/ Aunque quienes han demostrado estos vicios, proponen, no abandonarlo sino depurarlo.

El primer movimiento social en México, dió por resultado nuestra Constitución actual, promulgada el 5 de febrero de 1917, y que en esencia sigue los lineamientos del sistema federal de su antecesora.

Un aspecto que nos llama la atención es que a los ataques nacionales se han unido los de doctrinarios extranjeros, que aciertan en indicar que el federalismo jamás ha existido en México, es un hecho indiscutible que la nación mexicana, ahora y siempre, ha sido federal tan sólo en teoría, actualmente y siempre ha sido centralista.

Al respecto el jurista Rafael Matos Escobedo menciona: "De nuevo brotan actividades que en nombre de la técnica, cuando no del patriotismo, aspiran a socavar los cimientos de nuestro régimen político, el cual vuelve a ser sometido a una crisis más grave que todas las anteriores. Más grave porque la incursión centralista no se limita a procurar el control y la

12/. "Teoría de la Constitución". REim. México, Editora Nacional 1970 Págs. 30.

13/. La intervención francesa de 1862 a 1867 representa un debate distinto, ya que en esa ocasión la disyuntiva se planteó entre una República y una Monarquía.

centralización del poder público sólo de hecho, dejando en pie una ficticia estructura federal, sino que entra de lleno a crear leyes incongruentes con las bases del federalismo. No es pues, solamente una crisis política de hecho, es también una crisis que invade el terreno jurídico".14/

14/. Matos Escobedo, Rafael. "La crisis política y jurídica del federalismo. Xalapa-Enriquez. Editorial Veracruzana, 1974.

## 2.1.1 . NATURALEZA JURIDICA DEL SISTEMA FEDERAL.

La naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano se encuentra establecida en los artículos 40 y 41 de la Ley Suprema del país:

De la soberanía nacional y de la forma de gobierno

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

Art.41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes - de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley de terminará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación - del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el - acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los progra-

mas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los preceptos citados, establecen que el sistema federal en México está compuesto por la federación y los estados miembros y cada uno es soberano dentro de su competencia; esto es, los estados miembros son instancia decisoria suprema en lo referente a su régimen interior. Por lo que las entidades federativas no pueden contravenir la carta magna que representa la unidad del sistema federal.

El Dr. Jorge Carpizo apunta que el artículo 41 indica claramente que "en el Estado Federal Mexicano existe una división de competencias entre los órdenes que la propia Constitución establece: la Federación y las Entidades Federativas". 15/. Al respecto el artículo 124 establece:

#### Previsiones generales

Art.124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por

15/. Carpizo, Jorge. Op. cit. pp.87-155.

esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.

Por lo que la Constitución indica claramente qué puede hacer el poder federal y todo lo demás es competencia de las entidades federativas.

Conforme a los preceptos citados, el sistema prevé los siguientes principios:

1.- Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia suprema dentro de su competencia (Art.40).

2.- Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (Art.40 y Art.115).

3.- Las entidades federativas se dan su propia Constitución en la que organizan la estructura de gobierno, pero sin contravenir al pacto federal inscrito en la Constitución federal (Art.41).

4.- Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (Art.124).

Lo anterior nos lleva a señalar que entre los estados y la federación, existe una clara delimitación que en materia constitucional se denomina distribución de competencias; que puede ser de dos tipos: competencia de origen que corresponde a las entidades federativas, y la delegada que es la que las entidades federativas otorgaron a la federación. El sistema adoptado en México respecto a la distribución de competencias se clasifica en:

**PRIMERA. Facultades atribuidas a la federación:**

A) En forma expresa. Aquéllas que se consignan en el Artículo - 73.

B) Las prohibiciones que tienen las entidades federativas de - - acuerdo con los artículos 117 y 118.

**SEGUNDA. Facultades atribuidas por exclusión a las entidades federativas de acuerdo con el Artículo 124.**

**TERCERA. Facultades prohibidas a la federación.** Se puede pensar que resulta innecesario que la Constitución, niegue expresamente una facultad a la federación, si con el sólo hecho de no otorgársela se la está negando. Sin embargo, se consigna por considerarla de mucha importancia.

**CUARTA. Facultades prohibidas a las entidades federativas:**

A) Absolutas. Son actos que jamás pueden realizar las entidades federativas. El artículo 117 establece estas prohibiciones.

**B) Relativas.** Son actos que en principio están prohibidos a los estados miembros, pero que con autorización del Congreso sí los pueden -- realizar. Art.118.

**QUINTA. Facultades coincidentes.** Son aquéllas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición -- constitucional:

**A) Amplia.** Cuando no se faculta a la federación o entidades federales para expedir las bases o un cierto criterio de división. Art.18.

**B) Restringida.** La facultad se otorga en forma restringida cuando se confiere tanto a la federación como a las entidades, pero sólo a -- una de ellas, se le da la atribución para fijar sus bases. Art. 73 fracc. XXV.

**SEXTA. Facultades coexistentes.** Son aquéllas que una parte de -- las mismas compete a la federación y la otra a las entidades federativas. Art. 73 fracc.XVII.

**SEPTIMA. Facultades de auxilio.** Son aquéllas en que una autoridad ayuda a otra por disposición constitucional. Art.130.

Atinadamente el Dr. Burgoa sostiene que el artículo Constitucional que establece las facultades del Congreso de la Unión, que ha sido mo dificado en varias ocasiones, ha ido aumentando la órbita legislativa de este organismo, mediante la inclusión de materias cuya normatividad antes

pertenecía a los Estados de acuerdo con lo establecido en el artículo 124 de la ley suprema. "Es suficiente -dice- recordar aquéllos en que, mediante reformas constitucionales, se han atribuido a los poderes federales, facultades legislativas, administrativas y aún judiciales, que con anterioridad estaban reservadas a los Estados". 16/

Consideramos que hay necesidad de conocer y ponderar la tradición federal de nuestra historia constitucional, para encontrar la vocación que en un principio no teníamos. Mario De la Cueva señala que "históricamente el federalismo mexicano nació como una ansia de democracia, de gobierno propio y de libertad de los hombres" 17/. Respetar nuestro sistema federal es mantener las libertades públicas, sólo así una decisión básica se enlaza con otra para formar un todo que represente nuestra comunidad política, lo que finalmente significa Constitución.

16/. Burgoa Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Edit. Porrúa, Sexta Edición. Octubre de 1985. P.413-414.

17/. De la Cueva, Mario. "La Constitución de 5 de febrero de 1857". El Constitucionalismo a mediados del Siglo XIX, Tomo II. Facultad de Derecho. México 1957. P.1940.

## 2.2 GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Como hemos visto, a través del estudio de las diversas constituciones, el proceso histórico constitucional, aparejado de la evolución de la República Mexicana, ha originado que su capital, la Ciudad de México, se haya convertido en el polo de la atracción político, económico y social -- más importante del país, circunstancia que ha propiciado un núcleo concentrador con grandes desigualdades, resagos y perturbaciones.

En este contexto, el Departamento del Distrito Federal al aplicar las leyes respectivas y determinar las normas para regular los servicios -- administrativos gubernamentales que se suministran a sus habitantes, ha -- tratado de proporcionar los medios apropiados para su desenvolvimiento integral, estableciendo los nexos necesarios para vigorizar las relaciones -- ciudadanas en un marco de justicia y seguridad, y procurando su desarrollo social, político y económico. Sin embargo, no se ha propiciado un ambiente que favorezca la democracia en la gran ciudad.

En tal sentido, el Departamento del Distrito Federal ha procedido, promoviendo con su aprobación una mayor acción participativa, en los programas prioritarios de la democracia, a fin de dar los pasos necesarios -- que el poder ejecutivo se ha propuesto, con el objeto de lograr en un futuro inmediato una conciencia política ciudadana y una reordenación urbana -- que ocasionaría un mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

En los años anteriores a la creación del Departamento del Distrito Federal la división política del Distrito, sufrió numerosos cambios de nombre, límites y formas de autoridad; permaneciendo sin embargo el Gobernador, los Ayuntamientos y las Municipalidades hasta el año de 1929, -- año durante el cual se creó el Departamento como Dependencia del Poder Ejecutivo, al que se le encargó de todas las funciones desempeñadas hasta entonces por las autoridades citadas anteriormente.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece -- que el Presidente tiene a su cargo el Gobierno del Distrito y lo ejerce -- por conducto de un funcionario que se denomina Jefe del Departamento, -- quien es nombrado y removido por él, y auxiliado en el desempeño de sus -- funciones por un Consejo Consultivo, por Delegados y Subdelegados y por -- los demás órganos a que la ley se refiere. El Departamento del Distrito, al ejecutar y ejercitar las facultades otorgadas por la Constitución y por su Ley Orgánica, lo hace siempre en nombre y por acuerdo del Presidente de la República.

De acuerdo a las circunstancias imperantes en esa época, fué necesaria, la creación del Departamento del Distrito Federal, al constituirse en un órgano de la centralización administrativa, dependiente del Poder -- Ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio propios; en virtud de -- que su régimen patrimonial, presupuestario y financiero son independientes de la federación.

Sin embargo, aunque el artículo 32 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, textualmente establece que: "El departamento del Distrito Federal tiene personalidad y capacidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles que le sean necesarios". Dicha norma no va de acuerdo con la realidad y hace incomprensible el significado de la personalidad jurídica. Cabe aclarar, que la personalidad jurídica propia es la de la entidad federativa Distrito Federal, y es esta entidad la que tiene patrimonio propio y capacidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes; en consecuencia, el Departamento del Distrito Federal, sólo es uno de los órganos de gobierno de la entidad federativa, a través del cual dicha entidad ejercita sus derechos y cumple sus obligaciones.

Hablamos de una entidad, porque desde el punto de vista jurídico y político, se considera al Distrito Federal, como una entidad federativa -- que como tal, y partiendo de lo establecido por el artículo 43 Constitucional, tiene su población, su territorio, un orden jurídico y un gobierno, -- integrado por el conjunto de órganos de autoridad que desempeñan las funciones legislativa, ejecutiva y judicial dentro de su gobierno, características que a continuación se exponen:

### 2.2.1 POBLACION.

El Lic. Rafael de Pina define a la población como: "El elemento -- personal del Estado. Está formada por los nacionales, pues los extranjeros si bien viven en el territorio del Estado, no se consideran como parte de -- su población. La población de un Estado vale sobre todo como pueblo, constituyendo étnica y políticamente el núcleo de energías convergentes mantene-- dor de aquél en el espacio y en tiempo". 18/

A pesar de que la ciudad de México, cuenta con una tradición de más de 400 años, su metrópoli data sólo de 100 años atrás. Al hablar de su población, podemos afirmar que al igual que en otras ciudades con las mismas características, se ofrece el espectáculo de lo que el hombre puede hacer -- con su medio ambiente, lo mismo al tratar de apreciar sus logros, como las consecuencias indeseables de sus actividades indiscriminadas.

La tendencia a la concentración urbana en la ciudad indica que en -- su espacio vital predomina la acumulación humana, separada por zonas de baja densidad demográfica, dedicada a proveer a aquéllas de las materias primas necesarias para su funcionamiento. Sin lugar a dudas, una sociedad de este tipo tiene que tener una organización complicada, con servicios y me-- dios de comunicación cada vez más mecanizados y despersonalizados. En el -- caso de la ciudad de México la observación es válida por la alta correla-- ción existente entre la actividad industrial y la concentración demográfi-- ca. Actualmente los problemas que acarrea la actividad industrial con sus

18/. Rafael de Pina. "Diccionario de Derecho". Editorial Porrúa, México, D.F. 1983, Pág. 391.

efectos sobre el entorno humano, especialmente la contaminación del aire, el agua y los suelos, han adquirido particular gravedad en el área metropolitana de la ciudad. Es así que el Distrito Federal integra y centraliza las más diversas actividades y consecuentemente sus problemas tienen un carácter especial; consideramos nosotros que lo anterior es debido a la peculiaridad de que en el Distrito Federal, se ubican los poderes que integran el Gobierno de la República.

### 2.2.2 TERRITORIO.

El territorio no es solamente el lugar de residencia de la población, asiento de la Nación o de las comunidades nacionales que lo forman. Es el elemento geográfico que integra a la Nación con las características y circunstancias que actúan en él, sobre las comunidades humanas, tales como el clima, naturaleza del suelo, accidentes geográficos, recursos económicos, etc. El territorio como elemento geográfico del Estado es el espacio terrestre, aéreo y marítimo dentro del cual la entidad estatal ejerce su poder, a través de sus funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, por conducto de sus respectivos órganos o autoridades. En consecuencia, el territorio de un estado federal es el ámbito espacial en donde sus órdenes ejercen dichas funciones implicando un todo geográfico independientemente del ámbito de su competencia, sea federal o local. El territorio sirve para los estados o entidades en él asentados, como base o asiento de su jurisdicción. El límite, en el espacio de cada jurisdicción se marca en la superficie sobre la cual se ejerce.

### 2.2.2.1 TERRITORIO DEL DISTRITO FEDERAL.

En la época colonial, la ciudad de México, capital de la Nueva -- España se extendía sobre la superficie a la sazón ocupada por la Tenochtitlán de los Aztecas. Varios pueblos existieron próximos a ella: Tlatelolco, Tacuba, Atzacapozalco, Tacubaya, Mixcoac, Coyoacán, Mexicaltzingo, Ixtapalapa, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. En 1824, la independencia crea una federación de estados entre los que el Distrito Federal se convierte en la sede de los poderes federales de la Unión.

El territorio del Distrito Federal, correspondía a un terreno circular de dos leguas (8,800 m.) de líneas, cuyo centro era la catedral, bajo el poder de un gobernador. En 1857, dicho territorio fué dividido en la Municipalidad de México y los Partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. La autoridad principal descansaba en manos de un gobernador. A la cabeza de cada circunscripción administrativa se encontraba un ayuntamiento. Fué en 1898 que el Distrito Federal entró en sus actuales límites.

El artículo 44 Constitucional establece: "El Distrito Federal se compondrá de territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso Central". -- Es decir, al 10. de mayo de 1917, fecha en que entró en vigor nuestra ley fundamental vigente, los límites del Distrito Federal, fueron los que se --

establecieron por los Decretos Congressionales del 15 y 17 de diciembre de 1898, ratificados y aprobados por los Convenios de los Estados de México y Morelos. 19/

El territorio del Distrito Federal, lo delimita la legislación orgánica respectiva. La extensión territorial del Distrito Federal está demarcada en el artículo 13 de la actual Ley Orgánica del Departamento, los artículos 14 y 15 hablan de la división del mismo en 16 Delegaciones Políticas que son: Alvaro Obregón; Azcapotzalco; Benito Juárez; Coyoacán; Cuajimalpa; Cuauhtémoc; Gustavo A. Madero; Iztacalco; Ixtapalapa; La Magdalena Contreras; Miguel Hidalgo; Milpa Alta; Tláhuac; Tlalpan; Venustiano Carranza y Xochimilco; órganos desconcentrados del Departamento y que están a cargo de un Delegado, cuyos perímetros se encuentran detallados en la -- Ley.

19/. Límites que se establecieron por los decretos congresionales de 15 y 17 de diciembre de 1898 que ratificaron y aprobaron respectivamente, los convenios con los Estados de Morelos y México. ... "En los términos de dichos Decretos, es límite entre el Distrito Federal y el Estado de México por el lado Oriental del Valle, la línea que partiendo del punto llamado la Tranca, que sirve también de límite al Estado de Morelos, sigue hacia el Norte, pasando por los puntos llamados Cuahuacatl, Tepetitla, falda oriental del Cerro del Guarda, Cerro Cometitla, Cañada de la Cumbre, Chicomocelo. ... Por el lado Norte del mismo Valle, será el límite la línea que partiendo del Tecal, pase por los denominados Tequexquitenco, La Cumbre, Cantera Colorada, Chiquihuite, sufriendo la línea una inflexión hacia el norte, como se indica en el plano respectivo..., para bajar el camino que conduce a Cuau-tepec y continuar por ésta hacia el sur, hasta el pueblo de San Lucas y de ahí hasta el Río de Tlalnepantla, continuando hasta el punto llamado La Patera, para continuar hacia el Poniente pasando junto a las Casas de la Hacienda de Enmedio, del Rancho de San Pablo y de Oviedo, quedando estas casas al lado del Estado de México y continuando la línea divisoria por los límites de la Hacienda de Córcega hasta llegar al camino que conduce al Puente de Vigas.

### 2.2.3 ORDEN JURIDICO.

Por lo que se refiere al orden jurídico del Distrito Federal; a diferencia de lo que acontece en las demás entidades federativas, el Distrito no posee Constitución particular, pues su orden jurídico se integra de todas las leyes que como legislatura local expide el Congreso de la Unión.

Sin embargo, aunque es incuestionable que dentro del Distrito Federal, se desempeñan las funciones legislativa, ejecutiva y judicial por los diferentes órganos que integran su gobierno, en estricto sentido jurídico, no es así, como a continuación se analiza:

A) Poder Legislativo. Este se ejerce dentro del Distrito Federal por el Congreso de la Unión, al actuar dicho Congreso como legislatura de esta entidad federativa y cuya competencia está integrada con facultades que no corresponden a las materias normativas federales que señala la Constitución, de conformidad con el principio enunciado en el Artículo 124, en virtud del cual ... "Las facultades que no están expresamente concebidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados".

Surge entonces el primer obstáculo para la efectiva democratización del Distrito Federal, en virtud del doble carácter que tiene el Congreso, que ocasiona que la legislación del Distrito Federal provenga de un

órgano que no se compone exclusivamente por representantes de su población o sea del núcleo demográficamente más denso del país, sino por diputados o senadores procedentes de los estados de la República, lo que origina que - este órgano, al actuar como legislatura del Distrito Federal, no tenga la representatividad política exclusiva de su población. Por lo tanto carece de un poder legislativo local.

B) Poder Ejecutivo. La función administrativa del Distrito Federal, se deposita en el Presidente de la República. Conforme a la fracción IV, base Ia. del artículo 73 Constitucional, "...IV.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes; - Ia. 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".

Al respecto, cabe aclarar que dicho gobierno ejercido por el Presidente de la República, forma la entidad denominada, Departamento del Distrito Federal, que es la organización burocrática que por prescripción - - constitucional, desempeña el gobierno administrativo de éste y que originalmente incumbe al Presidente de la República, quedando fuera de la competencia del Departamento del Distrito Federal y de todos y cada uno de los órganos que lo integran, las funciones legislativa y judicial, que se desarrollan respectivamente por el Congreso de la Unión y los Tribunales Jurisdiccionales.

Tal consideración, nos hace advertir otro obstáculo para la democracia efectiva en el Distrito Federal al no intervenir la voluntad popular en la designación de los órganos de su gobierno, no operando uno de los signos del régimen democrático, que consiste en la participación directa del pueblo en la elección de las personas que representen los órganos primarios del gobierno.

Es en virtud de dicha desventaja que se debe propiciar que el gobierno del Distrito Federal, se caracterice fundamentalmente por la tendencia hacia el fortalecimiento de la vida democrática por medio del establecimiento de un clima de diálogo, por el cual se manifiesten claramente las distintas corrientes de opinión, emprendiendo también la descentralización administrativa y el encuentro directo a los problemas concretos que plantea la comunidad.

Dicha actitud parte de la idea reiterada por el Ejecutivo de que todos los individuos y grupos han de ser copartícipes de las decisiones políticas, pues ellos integran la voluntad de la Nación. La apertura democrática aplicada por el gobierno del Distrito Federal, crearía entonces una actividad política favorable, originando el ambiente social indispensable para la intervención de todos los ciudadanos en las decisiones políticas.

Es por ello que la política actual del Departamento del Distrito Federal, se debe inspirar en esos criterios directrices de la acción guber-

namental y poner efectivamente en marcha su descentralización administrativa, concebida como una comunicación permanente, vertical y horizontal del ejercicio de su gobierno y como una actitud siempre abierta a la participación responsable y total de los miembros comprometidos en sus tareas políticas, económicas y sociales.

C). Poder Judicial. Es la función jurisdiccional cuya finalidad esencial es dirimir controversias o conflictos jurídicos que se susciten entre dos o más sujetos, de muy diversa o variada índole. El poder judicial está constituido por el Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal de conformidad con lo establecido por la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del fuero común local. Sin embargo, el citado poder judicial no se deposita como función únicamente en la judicatura tradicional, compuesta por los tribunales civiles y penales propiamente dichos, sino además en otros órganos, conforme a la naturaleza de los conflictos de que se trate.

Por lo que concierne a las controversias civiles y penales, la función jurisdiccional en el Distrito, se confía a un Tribunal Superior de Justicia compuesto por magistrados que nombra el Presidente de la República, con aprobación de la Cámara de Diputados, así como jueces de Primera Instancia, Menores, Correccionales o Familiares. (Base 4a., fracción VI, artículo 73 Const.)

Por otro lado, los conflictos de índole laboral, que surjan en el

Distrito Federal y que se relacionen con empresas y ramas industriales que no sean de jurisdicción federal, se dirimen ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de conformidad con lo establecido en las fracciones XX y XXXI del artículo 123 Constitucional. En cuanto a las controversias que se suscitan entre el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, éstas se ventilan en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El Congreso de la Unión, al dirimir controversias que se susciten entre los particulares y el gobierno del Distrito Federal, puede instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos de conformidad con lo establecido por el artículo 104 Constitucional. Esto quiere decir que la función jurisdiccional del poder judicial del Distrito, queda depositada para este tipo de controversias en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuyas salas tienen la competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra cualquier resolución o acto administrativo de las autoridades dependientes del Departamento del Distrito Federal. Dicho Tribunal, actúa como órgano de control de la legalidad de los actos de sus autoridades, que lesionen los intereses de los particulares, sean personas físicas o morales.

Finalmente, para complementar la función del poder judicial del gobierno del Distrito Federal, el Ministerio Público del mismo, está a cargo de un Procurador de Justicia que depende directamente del Presidente de la República quien lo nombra y remueve libremente.

## 2.3 DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION.

### 2.3.1 GENERALIDADES.

Para que la sociedad alcance sus fines necesita del poder público o autoridad como factor necesario para mantener el orden, la coordinación y unidad de éste. Es tarea primordial del gobierno la dirección u orientación en el encauzamiento general de las actividades públicas y privadas, formulando mandatos y exigiendo se realicen actividades encaminadas a la satisfacción de las necesidades colectivas.

Gobierno y Administración guardan una relación estrecha y necesaria al requerir el gobierno de la administración para que sus propósitos alcancen objetivos prácticos y la administración demanda que el gobierno asuma la dirección y orientación del Estado. Por ello, la esencia de la administración pública, es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines, proporcionando los servicios públicos indispensables para una sociedad, seleccionando, coordinando y organizando sus actividades con los recursos materiales y humanos necesarios para el buen funcionamiento de la misma.

El Estado al enfrentarse a formas cada vez más complejas ante la apremiante satisfacción de las necesidades colectivas y los grandes problemas que afronta, demanda la organización de estructuras o formas que coordinen en un marco de unidad y eficacia a su gobierno. En la doctrina constitucional, la organización es la expresión de la voluntad general del grupo. Son las voluntades individuales las que se reúnen y organizan en -

una acción conjunta para regular la vida política de la comunidad, en Instituciones o formas que tendrán a su cargo salvaguardar los intereses nacionales.

Dichas formas se clasifican en: Organización Política y Organización Administrativa. Las primeras contemplan a todos los aspectos del Estado, es decir, es un conocimiento que contiene la totalidad del orden jurídico vigente en un Estado determinado y a todos sus órganos; la segunda forma de organización se refiere a un aspecto parcial de su actividad, la que regula al Poder Ejecutivo.

Partiendo de dichas consideraciones, podemos dividir a la Organización Administrativa en dos grandes ramas; de las que únicamente haremos mención y serán estudiadas posteriormente:

a) El régimen de centralización administrativa, o formas de administración centralizadas, que a su vez se subdividen en:

- Régimen de centralización administrativa propiamente dicho; y
- Régimen de descentralización administrativa con desconcentración. Dicho régimen no se desliga de la organización centralizada.

b) El Régimen de descentralización administrativa o formas administrativas descentralizadas, que se clasifican en:

- La descentralización por región; y
- La descentralización técnica o por servicio.

La centralización es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el Estado o poder central, que es la única persona jurídica titular de derechos, que mantiene la unidad agrupando todos -- los órganos en un régimen jerárquico.

La descentralización, es el régimen administrativo de un ente público que parcialmente atiende asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no -- prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

### 2.3.2 LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

La centralización administrativa es la subordinación estricta de los órganos públicos a la autoridad central, bajo los diferentes puntos de vista de su nombramiento, atribuciones y ejercicio de funciones. Al respecto nuestra Constitución establece en su artículo 90, que: "La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

"Existe régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de infima categoría a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades". 20/

La centralización sirve de enlace en las relaciones del Estado con las colectividades locales. El régimen de centralización administrativa organiza exclusivamente al poder ejecutivo, que se desenvuelve en una se--

20/. Fraga Gabino. "La distribución orgánica y territorial de la administración. Problemas de México". Vol.VII, Núm.1. pág.209. México -- 1960.

rie de órganos superiores que mandan y órganos inferiores que obedecen las órdenes e instrucciones de aquéllos. A la cabeza de este orden se encuentra el Presidente de la República, por ejemplo tenemos que la Constitución lo faculta, para nombrar y remover libremente a sus colaboradores más inmediatos, denominados Secretarios de Estado o Secretarios de Despacho como -- los llama la Constitución. El número de dichos Secretarios de Estado y -- sus atribuciones deben estar expresamente consignados en la Ley Orgánica -- de la Administración Pública Federal, la cual regula las facultades y obligaciones de dichos funcionarios.

### 2.3.3 RELACIONES Y DIFERENCIAS ENTRE CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION

En el régimen centralizado se mantiene la unidad y la subordinación de todos los órganos. Las órdenes corren a lo largo de toda la administración sin que puedan limitarse o destruirse, más que por sus propios titulares. Por el contrario, en el régimen descentralizado, al ente público que tiene ese carácter, se le desliga por medio de la ley, de la acción inmediata del poder central y se constituye un régimen jurídico que lo aísla y lo somete a su propia responsabilidad. Entre el poder central y el organismo descentralizado no hay otra relación que las facultades de vigilancia estrictas para mantener la orientación política de todos los elementos del Estado.

#### 2.3.4 LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

Numerosos problemas en la actuación de los organismos administrativos del régimen centralizado, además del aumento de la burocracia y de la población, así como por las exigencias de las leyes administrativas y el creciente intervencionismo del Estado; han exigido del poder público, cierto desplazamiento de sus facultades a los propios órganos centralizados. Dichos órganos no se desligan de la relación jerárquica, ni pierden su carácter de centralizados, pero adquieren otras facultades que vienen siendo una especie de libertad restringida o condicionada; instituyéndose los organismos desconcentrados de los que a continuación exponemos algunos puntos de vista.

La naturaleza de los problemas del Estado demanda y rompe la concentración del poder central. La desconcentración administrativa pretende ser la preparación de un organismo en tránsito hacia la descentralización. Se ubica en la centralización y consiste en la disminución de las atribuciones de las autoridades centralizadas para descongestionarse en provecho de sus instituciones desconcentradas. Tales atribuciones se ejecutan en algunos casos por la administración inmediata de la misma, en otros por delegados y en otros instaurando organismos desconcentrados. Estos últimos tienen facultades exclusivas en determinada materia, no sólo para la tramitación de la misma, sino también para la toma de decisiones, en virtud de la gran acumulación de asuntos, la urgencia por resolverlos y la cercanía que permite al poder central su vigilancia. Sin embargo, los ór-

ganos superiores conservan íntegramente sus poderes y solamente la desconcentración, viene a ser un procedimiento administrativo que facilita la ejecución de las leyes administrativas.

El instrumento más importante en materia de desconcentración administrativa, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976, -- que entró en vigor a partir del 1.º de enero de 1977; abrogando a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; dicha ley orgánica en su artículo 17 establece: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial -- que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

Para lograr una mejor comprensión de las ideas que se han venido -- esbozando, a continuación se presenta un esquema terminológico de las -- diferencias que existen entre desconcentración y descentralización:

**"DESCONCENTRACION**

- 1.- Organó inferior subordinado a una Secretaría, Departamento - de Estado o a la Presidencia.
- 2.- Puede contar o no con personalidad jurídica.
- 3.- Puede contar o no con patrimonio propio.
- 4.- Posee facultades limitadas.

**DESCENTRALIZACION**

- 1.- Organó que depende indirectamente al Ejecutivo Federal.
- 2.- Tiene invariablemente personalidad jurídica.
- 3.- Siempre tiene patrimonio propio.
- 4.- Posee facultades más autónomas". 21/

De conformidad con lo establecido en la Reforma de 1980, la Administración Pública Federal; será Federal, Centralizada y Paraestatal en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 10. El Departamento del Distrito Federal, es un organismo centralizado con desconcentración, cuyas autoridades son federales y tiene las características de administración pública centralizada.

Fue a partir de 1970 y 1978 que con la reforma político-administrativa del Departamento del Distrito Federal, se logró una mayor participación ciudadana. Con tales finalidades surgieron las Juntas de Vecinos, el Consejo Consultivo, así como la integración de los Comités de Manzana y --

21/. Acosta Romero Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo" Editorial Porrúa, S.A., México 1981. Pág. 196.

las Asociaciones de Residentes, como organismos que sirven de vínculo con la Administración Pública.

La importancia de estos órganos en el lapso que llevan funcionando, es ya un hecho, no obstante que han tenido que sortear múltiples problemas derivados de la compleja organización del Departamento y han constituido una base para recoger de alguna manera las aspiraciones de participación, de la población del Distrito en la resolución de sus problemas, como por ejemplo, el problema de los servicios públicos que presta el Departamento (red de transporte, obras de conducción de agua, tratamiento para agua potable, sistema escolar, policía, política vial, etc.) que cada día es más difícil, por las crecientes necesidades de la población y porque los recursos materiales y humanos de que dispone el gobierno de la ciudad son muy limitados.

Por ello se han elaborado 22 manuales de organización institucional e impartido cursos de actualización administrativa a efecto de dar respuesta adecuada a los requerimientos ciudadanos expresados en los Foros de Consulta Popular, y así propiciar un mayor interés ciudadano en la gestión pública.

El Consejo Consultivo de la Ciudad, que aunque es un órgano sin facultades decisorias como su nombre lo expresa, ha tratado de enfocar sus acciones a la discusión y análisis de los problemas y necesidades que en el orden material, educativo, social, político, económico y de la tenencia

de la tierra afrontan los habitantes de la capital. Asimismo, ha sido fundamental el contacto y la coordinación permanente con las Juntas, Asociaciones y los Comités antes mencionados, situación que ha permitido canalizar las quejas de los vecinos para su solución.

El Departamento del Distrito Federal a través de sus órganos desconcentrados, constituye el instrumento de respuesta a las demandas de la comunidad citadina, al atender en un plano integral los requerimientos y necesidades más urgentes y de mayor impacto social. Todo ello, con la coordinación de la Secretaría General de Gobierno, la cual en un plano regional, determina las prioridades políticas en que sustenta la atención de los problemas sociales que trata de resolver el Departamento. Es en virtud de lo anterior, que el Gobierno del Distrito Federal, con auxilio de sus órganos desconcentrados se ha impuesto como tarea fundamental:

- Hacer prevalecer en todo ámbito el régimen de derecho;
- Mantener la rectoría del Estado en la regulación del uso y destino del suelo urbano;
- Crear las reservas territoriales necesarias;
- Regularizar la tenencia de la tierra;
- No permitir nuevos asentamientos humanos, o creación de nuevos fraccionamientos;
- Evitar el establecimiento de nuevas industrias altamente contaminantes o consumidoras de grandes volúmenes de agua y energéticos;
- Preservar y ampliar las zonas verdes para buscar el adecuado equilibrio ecológico; y

- Propiciar la participación plural del ciudadano.

Los órganos administrativos desconcentrados que auxilian al Departamento del Distrito Federal en la realización de sus tareas son: las Delegaciones, en sus respectivas circunscripciones geográficas; los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal; la Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, COVITUR; la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal; y recientemente la creación de la Comisión Delegacional de Seguridad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 12 y 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La asignación y distribución de los órganos administrativos centrales y desconcentrados se señalan en su Reglamento Interior según lo dispuesto en el artículo 4o. del mismo.

#### 2.4 PARTICIPACION CIUDADANA (REFERENDUM)

El Gobierno directo del pueblo ha desaparecido en la actualidad, excepto en algunos cantones suizos, donde los ciudadanos se reúnen en -- grandes asambleas para hacer por sí mismos las leyes. En algunos países existe como forma atenuada del gobierno directo; el referéndum consiste en la ratificación o desaprobadón de las leyes por el pueblo.

Suiza como país de gran adelanto cívico, ha mantenido el referén dum popular para controlar ciertos actos de los órganos del Estado, prin cipalmente las leyes. De ahí que este país conserve sus características de democracia semidirecta, en virtud de que los ciudadanos intervienen directamente en el gobierno para emitir su opinión sobre la vigencia de los ordenamientos legales elaborados por las asambleas legislativas.

El ilustre tratadista Lanz Duret, al respecto menciona que: - - "El referéndum deja la decisión final en materia legislativa al pueblo - mismo, sin dar razones y sin necesidad de justificar su proceder", añaa-- diendo que: "es indudable que este sistema constituye una garantía con-- tra los abusos, el desmedido poder y la arbitrariedad de que han dado -- pruebas en repetidas ocasiones los cuerpos legislativos, que contando -- con el poder omnímodo que disfrutaban y la imposibilidad en que han que-- dado los poderes públicos de resistir legalmente a sus mandatos, han ha-- cho prevalecer códigos y disposiciones inconvenientes..."22/.

Por su parte, el jurista Héctor González Uribe, afirma que: - -

22/. Duret, Lanz. "Política Indiana, Tomo I. Edic. Madrid, 1939.

"El Referéndum es la más importante de las manifestaciones del gobierno -- directo y es aquella institución en virtud de la cual, los ciudadanos que componen el cuerpo electoral de un Estado, aceptan o rechazan una proposición formulada o una decisión adoptada por otro de los poderes públicos". Agrega que "Hay numerosas clases de Referéndum. Las dos principales son: el Referéndum legislativo y el administrativo. El primero es el que revisa mayor importancia y tiene diferentes tipos: Referéndum consultivo, en donde el gobierno somete al pueblo el principio inspirador de una ley; el Referéndum de veto, por el que un grupo de ciudadanos manifiesta su opinión a una Ley adoptada por los órganos legislativos y entonces se somete a un Referéndum para su aprobación final o reprobación; y Referéndum de -- ratificación, por el que se somete al pueblo la Ley aprobada y se le pide su aceptación". 23/

De conformidad con la reforma al artículo 73, fracción VI, base -- 2a., de diciembre de 1977 que, estableció que el Congreso de la Unión podía legislar en lo concerniente al Distrito Federal por lo que se refería a: "Los ordenamientos legales y los reglamentos que la Ley de la materia -- determine, serán sometidos al Referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale". Se incorporaron a nuestras instituciones políticas dos de las características de la democracia semidirecta como son: la iniciativa popular y el Referéndum, ya que además de éstas, caracterizan a la democracia semidirecta el plebisito, la revocación y en algunos casos el veto popular.

Aunque algunos autores han considerado que el Referéndum y el sistema representativo se contraponen; en nuestra opinión esta figura jurídica se encuentra dentro de los límites de la democracia porque constituye - la garantía de participación popular en las decisiones legislativas.

En nuestro régimen representativo, la designación de mandatarios - puede hacerse directa o inmediatamente por el pueblo, resultando entonces la elección directa que no debe confundirse con el gobierno directo. Cuando el pueblo elector está integrado por los llamados electores primarios - y no designa directamente a sus gobernantes, sino que lo hace por conducto de intermediarios, tal elección será indirecta y tiene tantos grados cuantas sean las series de electores secundarios, terciarios, etc. entre los - electores primarios y los gobernantes.

Nuestra Constitución consagra la elección directa para la designación de los miembros del Congreso y del Presidente de la República; pero - existe un caso en que la designación de éste es indirecta en primer grado, y es cuando faltando el titular del Ejecutivo, en las diversas hipótesis - que prevén los artículos 84 y 85, el Congreso debe nombrar al que lo reem - place; en tal caso no son los electores primarios los que hacen la designa - sión, sino los diputados y senadores en función de electores secundarios.

En la teoría jurídica, el Referéndum es un verdadero acto jurídico con el que culmina en algunos casos la función legislativa y consiste en - someter directamente a la aprobación de los ciudadanos; una Constitución,

un acto constitucional, una Ley o un Reglamento, por medio de su voto, que sin exponer razones, ni deliberar, expresan únicamente un sí o un no. En este caso, el referéndum sólo puede aplicarse cuando no se trate de leyes que versen sobre materias cuya comprensión requiera conocimientos especializados, debido al desconocimiento e ineptitud de los ciudadanos para conocer esta clase de ordenamientos, dada la complejidad de sus disposiciones. Puesto que para la evaluación de una Ley intervienen múltiples factores de carácter político, social, económico, cultural, etc., cuya apreciación no puede quedar arbitrio o intuición de la población, así haya alcanzado un alto grado de madurez cívica.

En el Distrito Federal la Ley Orgánica de su Departamento, es la que regula la Institución del referéndum y establece los derechos de los residentes de conformidad con lo dispuesto en sus artículo 52 a 59.

El Artículo 52 se refiere a dichos derechos, como aquéllos que conforme a la Constitución y demás leyes y reglamentos aplicables para emitir su voto sobre los ordenamientos legales y reglamentos sujetos al referéndum en los términos de esta Ley, así como otorgar su apoyo a las iniciativas populares respectivas.

En la citada Ley Orgánica, el referéndum es considerado como un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos a esta entidad federativa, cuyos -

derechos derivados de este método serán ejercitados en los términos que la misma establezca. Asimismo, el procedimiento legal del referéndum sobre ordenamientos legales, corresponde iniciarlo, exclusivamente al Presidente de la República y a las Cámaras de Diputados y de Senadores al Congreso de la Unión. En este caso, las Cámaras a solicitud de una tercera parte que sus miembros, tratándose de los Diputados y de la mitad, si se trata de -- los Senadores, ejercerán la facultad de iniciar dicho procedimiento en -- los términos que la misma ley establezca.

La participación directa de los ciudadanos en estos instrumentos, se logra por medio de la iniciativa popular para el ejercicio de sus derechos. La iniciativa popular corresponde a los ciudadanos del Distrito Federal, pero sólo se tramitará por las autoridades competentes, si queda -- feacientemente comprobado que la misma, se encuentra apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos dentro de los que deben quedar comprendidos al menos 5,000 de ellos por cada una de las Delegaciones en que está dividido el -- Distrito Federal. La iniciativa popular tiene como objeto proponer la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos. -- Al respecto el Lic. Miguel Acosta Romero nos dice: "A nuestro modo de ver dado que no hay procedimiento para comprobar el apoyo de 100,000 ciudadanos, dá como resultado un derecho meramente declarativo y sin operancia -- para los ciudadanos del Distrito Federal" 24/

El referéndum en el caso de ordenamientos legales se sustanciará -- una vez aprobada la ley; si ese es el caso, por el Congreso de la Unión, --

en forma previa a su remisión al Poder Ejecutivo, para los efectos de promulgación y publicación, en los términos del artículo 72 de la Constitución. Situación en la que, el resultado del Referéndum, tendrá efectos -- vinculatorios para el Poder Ejecutivo. Por lo que se refiere al Referéndum de los reglamentos, éste se sustanciará una vez formulado el proyecto correspondiente y en forma previa a su expedición por el Poder Ejecutivo, en los términos del artículo 89, fracción I de la Constitución, además de tener también efectos vinculatorios para el Ejecutivo. Por lo que respecta a la iniciativa popular se llevará a cabo, con el mismo procedimiento -- con que se efectúa el Referéndum.

El Referéndum es obligatorio o facultativo. Es obligatorio para -- el poder ejecutivo y para las Cámaras del Congreso de la Unión, cuando los ordenamientos legales o los reglamentos en proceso de creación, modifica-- ción o derogación, puedan tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades -- de carácter general; es facultativo para el Poder Ejecutivo y para las Cámaras, cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso no co-- rrespondan en términos generales a las características señaladas anterior-- mente, quedando a juicio de las autoridades, ordenar o no, la práctica de Referéndum.

En el supuesto. de lo establecido por el artículo 57 de la Ley -- Orgánica del Departamento, al aprobar o desechar la creación, modificación o derogación de reglamentos legales, se da el caso del Referéndum obliga--

torio; situación que origina que los Poderes Ejecutivo y Legislativo, pueden determinar los casos concretos de notoria inconveniencia del despacho del referéndum, tomando en cuenta para formular su juicio, razones de tipo jurídico, económico y social que funden su negativa.

En el caso de que el Referéndum sea denegado por alguno de los poderes citados, siempre y cuando se trate de ordenamientos legales, no podrá plantearse ante otro poder tal denegación, en el término de un año contado a partir de la fecha de la negativa.

No son objeto de referéndum obligatorio, los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la Hacienda Pública y a la materia fiscal del Departamento del Distrito Federal. Es conveniente mencionar al respecto que las leyes que más afectan a la ciudadanía, son la relativas a la Hacienda Pública y al fisco, mismas que no están sujetas a someterse a referéndum, situación que obviamente tiende a desalentar la participación ciudadana.

### **CAPITULO TERCERO**

- 3. DEMOCRATIZACION DEL DISTRITO FEDERAL**
- 3.1 Democracia**
  - 3.1.1 Aplicación en México**
  - 3.1.2 La Estructura del Gobierno**
  - 3.1.3 El Sistema Político Mexicano**
  - 3.1.4 La Democratización del Distrito Federal**
- 3.2 Experiencia Municipal en el Distrito Federal (1928)**
  - 3.2.1 Evolución Municipal en el Constitucionalismo Mexicano**
  - 3.2.2 El Gobierno del Distrito Federal y el Municipio**
  - 3.2.3 Experiencia Municipal en 1928**
    - 3.2.3.1 Antecedentes**
    - 3.2.3.2 Características del Departamento del Distrito Federal en 1928.**
- 3.3 Reinstalación del Municipio (Inconveniente de elegir Ejecutivo, Delegados).**

### 3. DEMOCRATIZACION DEL DISTRITO FEDERAL.

#### 3.1 LA DEMOCRACIA

La mayor parte de los Tratadistas que han pretendido dar una definición de democracia, han tomado como punto de partida su significado etimológico, que se deriva de la palabra griega "democratia" compuesta por dos vocablos: demos-pueblo y tratos-autoridad, de ahí que el término democracia, deriva del lenguaje político del pueblo griego y con éste se designaba al denominado "gobierno del pueblo y para el pueblo" o sea, el régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y su ejercicio.

El sentido de la democracia ha planteado problemas complejos y variaciones en su desarrollo conceptual, desde Aristóteles hasta nuestros días, en virtud de que generalmente se le ha considerado como el gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del pueblo y en beneficio de éste; - concepción que se opone a la idea "aristotélica" que en el fondo representa una forma de gobierno de "ciudadanía aristocrática" en donde la libertad, la igualdad y la justicia, sólo correspondían en la polis griega, a un número reducido de su población.

La teoría de la materia considera como elementos fundamentales de la democracia: la libertad, la justicia y la igualdad. Elementos que forman parte inherente de los ciudadanos.

La palabra libertad en su sentido más amplio indica la condición del hombre que no se encuentra sujeto a esclavitud. La libertad es una consecuencia de la naturaleza racional del hombre. En sentido jurídico - la libertad es la posibilidad de actuar conforme a la ley en cuanto se es poseedor de derechos y obligaciones. Por lo que se refiere al concepto - de justicia, y siguiendo la idea aristotélica la justicia consiste en dar un tratamiento igual a los iguales y tratamiento desigual a los desiguales. Reconoce que en todos los hombres hay una igualdad esencial, por lo que por justicia, todos tendríamos iguales derechos en tanto seres humanos que al distinguirse unos de otros les corresponde tratamiento desigual (por ejemplo la capacidad impositiva de los sujetos en materia de impuestos). La justicia se identifica al derecho de igualdad, al exigir -- que debe haber un mismo derecho para todos los hombres y para todas las - naciones, o por lo menos un conjunto de principios jurídicos racionales - en que se basen todos los derechos, que comparten todos los hombres.

La idea de igualdad está asociada con la democracia, en la cual - la participación igualitaria es condición indispensable. Garantizar la - participación igual de los ciudadanos en el gobierno del Estado; el acceso igualitario a la administración de la justicia; compensar las desventajas materiales; determinar las relaciones entre la libertad y la igualdad, son entre otros muchos, de los problemas que preocupan a los constitucio-  
nalistas.

El funcionamiento de la igualdad jurídica, corresponde fundamental

mente a la exigencia del principio de la aplicación regular de las normas jurídicas conocido como "principio de legalidad". Al crear límites en la creación del derecho, el orden jurídico garantiza que no existen diferencias de trato como elemento concomitante a la democracia.

La democracia moderna es el resultado del liberalismo político, -- por cuanto constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social.

Hans Kelsen, al respecto menciona que "Políticamente libre es el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa. Un individuo es libre si aquello que de acuerdo con el orden social debe hacer, coincide con lo que quiere hacer. La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos". 25 /

La oposición a la democracia está constituida por la servidumbre - implícita en la autocracia que se caracteriza por la concentración del poder político y que no está sujeta a ningún control (dictadura, despotismo, tiranía, autoritarismo y totalitarismo).

### 3.1.1 APLICACION EN MEXICO.

La democracia consagrada en México en una legislación Constitucional y Administrativa; que celosamente la vigila contra factores que puedan aniquilarla, pretende, que se desenvuelva, no bajo un estricto régimen individualista, sino matizando la acción oficial y ciudadana al resguardo -- del interés público y social. Al respecto nuestra Carta Magna establece -- en su artículo 40, "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental".

Por tanto, el pueblo es soberano y puede escoger la forma en que -- ha de ser gobernado, siendo su voluntad, constituirse en una República con las características citadas. Esta forma de gobierno reviste la peculiaridad de que los cuadros políticos que la dirigen, serán renovados cada seis años (Presidente de la República, Cámara de Senadores y Gobernadores de -- los Estados) de igual modo, son elegidos democráticamente los diputados federales y los poderes locales, cada tres años. Nuestro sistema republicano federal, está compuesto de estados que son libres y soberanos para la organización de su régimen interior de gobierno, con la única limitación de -- que dicho régimen no contraríe los principios establecidos por nuestra -- Constitución. En virtud de lo expuesto, nuestro Estado, constituido por -- la voluntad del pueblo mexicano tiene las siguientes características:

Es una República: Se llama República al sistema de gobierno en el cual el poder reside en el pueblo que lo ejerce directamente, por medio de sus representantes y por un término limitado. Este carácter lo diferencia de la monarquía. Desde el punto de vista de la teoría constitucional, se han dado dos características de la República: "es aristocrática, cuando -- las altas magistraturas en el Estado, están reservadas a las clases nobles y privilegiadas; se denomina democrática, cuando todas las funciones p<sup>u</sup>blicas son accesibles a todos los ciudadanos" 26/

**Representativa:** En las formas políticas representativas, el pueblo ejerce sus funciones por medio de sus representantes legítimos. Tal es el caso del ejercicio del poder legislativo federal, que ejercen los diputados y senadores a nombre de la nación mexicana y se reúnen en una asamblea general que se denomina el Congreso de la Unión, integrada por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

**Democrática:** La democracia es una forma de gobierno, en la que el Poder Supremo, pertenece al pueblo o a sus representantes legítimos. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo el tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno.

**Federal:** El Estado Federal es aquel basado en una organización política en el que cada una de sus entidades territoriales es libre y soberana

26/. Artículos 3, 9, 40 y 41 de la Constitución. Véase además: Guy Heraud. "Aspects Juridiques de la Genese Federale" Estudios Jurídicos y Sociales. Luis Legas y Lacambra. Universidad de Santiago de Compostela, 1970, pág. 885.

en todo lo concerniente a su régimen interior y contribuye a la formación de la voluntad de dicho Estado Federal. Es de hacer notar que el artículo 43 de la Constitución, establece que el Distrito Federal forma parte de la Federación.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y por los poderes de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la Constitución Federal y las Locales de dichos estados.

La característica esencial de un estado-miembro de la Federación, es la facultad de autodeterminarse en todo aquello que no está reservado a los Poderes Federales y que no está prohibido por la Constitución o que no se les imponga positivamente por la misma. La referida facultad de autodeterminarse, se traduce en darse una Constitución, que crea los Poderes de las entidades federativas y las dota asimismo, de competencia y atribuciones, potestad que se denomina autonomía interna.

### 3.1.2 LA ESTRUCTURA DEL GOBIERNO.

Nuestra Constitución, como la de los demás países latinoamericanos, se inspiró en las ideas de la Ilustración Francesa y de los constituyentes de Filadelfia. Es por ello que, las ideas de Rosseau, sobre "la soberanía popular"; las de Montesquieu, sobre la división y equilibrio de los "tres poderes"; y las de los "contrapesos y balanzas" del poder estatal, a que se refiere Madison en "El Federalista", son el fundamento teórico-jurídico de nuestras constituciones políticas.

Sin embargo, la estructura de nuestro gobierno y las decisiones políticas, van por caminos muy distantes, de los modelos ilustrados del siglo XVIII y principios del XIX. Sería por lo tanto, inadecuado, entender su funcionamiento real y sus significados más ricos, basándonos en dichos modelos. En efecto, los partidos, el sufragio, las elecciones, la soberanía de los estados federales, y en general, todo el aparato de la democracia tradicional en nuestro país; operan en tal forma, que las decisiones políticas, nada o poco tienen que ver con: los "modelos teóricos" de la lucha de partidos que institucionaliza el cambio del poder, con el equilibrio y control de unos poderes por otros; o con una federación de estados libres y soberanos, así como la concentración y distribución que del poder hacen los modelos clásicos mencionados; elementos simbólicos -- que recubren y sancionan una realidad distinta.

En esencia, frente a los modelos teóricos y como resultado del --

análisis de las instituciones implantadas en México, podemos afirmar que existe un partido preponderante (partido de gobierno); que el Congreso es controlado por la Federación; y los municipios son controlados por los estados y la federación, en resumen, no se da el sistema de los "contrapesos y balanzas" o el gobierno local de los vecinos electores, ideado por los filósofos y legisladores del siglo XVIII y principios del siglo XIX, sino una concentración del poder en el Gobierno. Dicho análisis no sólo deja entrever la imagen de un régimen presidencialista, sino que a cada momento acrecienta la convicción de que el poder presidencial no tiene límites. Sin embargo, muchos consideran al sistema presidencialista, en contraposición con el parlamentario europeo, al sostener que éste ha tenido su expresión más completa en el continente americano. Hay que señalar que entre el sistema establecido en Estados Unidos, a pesar del quebrantamiento que ha sufrido el federalismo y la natural concentración de poderes en las autoridades centrales, en México puede considerarse como un matiz derivado del caudillaje y las dictaduras del pasado siglo, lo que no significa que el presidencialismo norteamericano no tenga características especiales, cuyo Presidente es una figura cuya plenitud escapa al esquema de la Constitución.

La distinción entre parlamentarismo y presidencialismo radica esencialmente que en el primero, el gobierno se ejerce por el gabinete que surge del parlamento o poder legislativo; en el segundo, cuyo modelo fundamental se encuentra en Estados Unidos, el Ejecutivo tiene una gran independencia en sus funciones, derivada de la forma en que se estableció

la separación de poderes. En México, el Presidente de la República adquiere un papel preponderante en vista de que puede intervenir tanto en el legislativo; la iniciativa de ley, el veto, la promulgación y las facultades extraordinarias, como en el Judicial al nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Por lo que se refiere a la materia federal, cabe considerar ociosa cualquier discusión, debido al fenómeno de centralización, con detrimento de las facultades otorgadas a los Estados.

### 3.1.3 EL SISTEMA POLITICO MEXICANO.

Lo que hemos dado en llamar Sistema Político Mexicano, se sustenta fundamentalmente en la existencia y el funcionamiento del partido mayoritario, aún cuando no puede ignorarse, el papel de otras formaciones políticas de menor relevancia numérica, cuya presencia en la vida pública del país ha servido para canalizar la participación de ciertas corrientes sociales e ideológicas. Hay también otros factores del juego político, no articulados precisamente como organismos de militancia colectiva, cuya acción aunque sea a veces circunstancial, representa sin embargo, un elemento significativo en el marco de las decisiones políticas. Me refiero por supuesto, a los llamados grupos de presión (sindicatos, ejército, clero, etcétera).

Me propongo aquí reflexionar sobre este sistema, considerando su evolución histórica como parte de los cambios estructurales ocurridos en México, después de la etapa armada de la Revolución y como factor coadyuvante y producto al mismo tiempo de tales transformaciones. Para conocer más sobre el mismo, es preciso tener presentes las etapas que ha recorrido el proceso postrevolucionario del país consideradas globalmente y cuya delimitación responde a nuestra conciencia política actual:

1. La etapa de las transformaciones revolucionarias (Obregón-Cárdenas, 1920-1940);

2. La etapa desarrollista (Avila Camacho-Díaz Ordaz, 1940-1970);
3. La etapa del desarrollo crítico (Echeverría-López Portillo y Miguel De la Madrid, 1970-1986).

En el proceso histórico de nuestro país, el juego de partidos políticos -entendido con los formalismos tradicionales de la democracia representativa- no ha sido nunca realidad permanente, sino circunstancia pasajera, surgida de peculiaridades específicas y transitorias. El propósito de imponer su voluntad, le ha dado trascendentes victorias al pueblo, pero no por la vía electoral. Los investigadores del quehacer político mexicano, no importa su posición política y su preferencia ideológica, concluyen inevitablemente en una coincidencia: nuestro país no ha visto en más de si glo y medio a contar desde la consumación de la independencia, la substitu ción de un régimen gubernamental, por sus opositores como resultado de un proceso electoral.

La Democracia electoral, no tiene pues raíces firmes en nuestro medio, ni con los resultados de los comicios. por si mismos, que no han decidido en alguna ocasión un cambio en el rumbo de la nación.

### 3.1.4 LA DEMOCRATIZACION DEL DISTRITO FEDERAL.

En los últimos tiempos, se ha enfatizado en gran parte de la actividad política de México, partiendo del examen de los diversos programas políticos nacionales, con el objeto de establecer en un futuro, una democracia coherente y bien cimentada que proporcione los medios necesarios para cumplirla. Sin embargo, no ha habido una jerarquía clara de los problemas, siendo más importante la supervivencia personal a corto plazo, que la definición histórica a largo plazo. Se ha observado que las mayorías populares en nuestro país, no cuentan con programas de reorganización nacional acordes con sus intereses y cuyos objetivos contenidos en las normas relativas de nuestra Constitución Política y en los planteamientos de ciertos partidos políticos y organizaciones sociales democráticas y nacionalistas; sin excluir naturalmente al Distrito Federal, en donde no se han dado aún efectivamente.

Al cuestionamiento de si dentro de la actual estructura política - que prevalece en el Distrito Federal, se garantiza su grado de democratización, surge la afirmación de que la democracia es un ideal, una utopía difícil de alcanzar que no existe en ningún país del mundo. Consecuentemente, en el Distrito Federal solamente se han dado directrices que conducen a una mayor o menor democratización, de las que el Gobierno debe estar dispuesto a realizar con esmero, sustentándose en un sistema que responda a las necesidades que la población de la Ciudad demanda. El carácter de nuestro sistema político en tener la habilidad de saber aplicarse autoco-

rectivos a tiempo para seguir subsistiendo y cada vez dichos correctivos con mayor profundidad, nos permitirá efectuar cambios y reformas que paulatinamente cambien efectivamente nuestro concepto de la democracia.

El tema de la democratización del Gobierno del Distrito Federal y su reestructuración, ha sido una de las premisas de mayor importancia para los partidos políticos, los juristas y los sociólogos que lo han analizado desde nuestro acontecer histórico. Sin embargo, a pesar de los diversos pensamientos que el conocimiento sociopolítico nos ha proporcionado y de las posturas que los organismos han adoptado políticamente, no han resuelto el problema de la participación democrática del Distrito Federal.

La democratización del Distrito Federal se ha visto obstaculizada, al señalar la Constitución que el Departamento es un Organismo de Gobierno de la entidad federativa Distrito Federal. Con ello se aparta de la tradición política al depositar en el Presidente de la República dicho Gobierno, e identificar al Ejecutivo de la Federación con el Ejecutivo del Distrito.

El Departamento es uno de los Departamentos Administrativos que a la par con las Secretarías de Estado, auxilia al Jefe del Ejecutivo. Correspondiendo a la ley respectiva, emanada del Congreso de la Unión, señalar el órgano u órganos por cuyo conducto ejercerá su autoridad local el Presidente de la República. Las normas que regulan la organización del Distrito Federal deben ser dictadas por el Congreso de la Unión en función

de legislatura local.

En el Distrito Federal no existe la facultad de darse por sí mismo una Constitución; sus poderes legislativo, ejecutivo y judicial, han sido creados, no por voluntad de sus ciudadanos (externada por sus representantes), sino por mandato directo de la Constitución Federal. En consecuencia, el Distrito Federal no se gobierna por sí mismo, manifestándose así la ausencia de autonomía, en virtud de que no puede elegir a sus autoridades, diferencia sustancial del Distrito con relación a los Estados de la Federación, además de que los representantes que integran el Congreso de la Unión no son designados por sus ciudadanos, sino por toda la nación.

Es importante subrayar que debe ser el pueblo el que nombre como representantes suyos a los que han de gobernarlo de conformidad con lo establecido por el artículo 40 Constitucional.

A través de la historia de la formación del Distrito Federal, así como de las transformaciones de su régimen político, se ha venido manifestando una voluntad ciudadana a favor de la democratización y descentralización efectivas en el Departamento del Distrito Federal. Es por ello necesario que los habitantes de la Ciudad de México participen en forma más activa y realista en la determinación de su modo de vida y en la toma de decisiones que la afectan, mediante propuestas dirigidas a lograr dicha descentralización y democratización, con alternativas y proyectos como son: el hecho de reducir la extensión del territorio del Distrito; el cambio de

de los poderes federales; o la más acorde con la realidad, el establecimiento de un Congreso o Asamblea.

Los problemas derivados de las características particulares del Distrito Federal han hecho hasta hoy muy difícil adoptar algún cambio y ajustarlo a su realidad socioeconómica y demográfica, de acuerdo a las peculiaridades de las entidades federativas. Desde un enfoque realista basado en el esquema del sistema político mexicano, puede intentarse conciliar la presencia de los poderes del gobierno federal en la capital de la República -- con la conveniencia de democratizar y descentralizar el gobierno del Distrito Federal en correspondencia a las necesidades de las delegaciones, regiones y barrios de la ciudad. Para lograr dicha democratización debe de existir mayor participación y un interés más concreto y específico de los ciudadanos cuya conciencia política se manifieste haciendo oír su voluntad y decisiones, además de asegurar su participación en el control y vigilancia en asuntos de carácter administrativo que afecten su vida cotidiana, como pueden ser: la seguridad y moral públicas, salud, higiene, ecología, limpia y transporte, asentamientos humanos específicos, determinación concreta del uso y destino del suelo, recreación, cultura, etc.

Asimismo, debe de establecerse mediante un esquema democrático, la coordinación de los ciudadanos con la organización administrativa del Departamento y los Delegados Políticos en las circunscripciones delegacionales -- para que el Pueblo sea escuchado y atendido; además de participar de alguna manera en la resolución de sus problemas, aprovechando en su máxima expresi-

sión el papel de los organismos desconcentrados, como los comités de man-- zana, las asociaciones de residentes, las juntas de vecinos y el consejo - consultivo del Distrito Federal, con las atribuciones que establece el capítulo V de la Ley Orgánica correspondiente. Esto se lograría mediante -- una coordinación integral de estas organizaciones con los ciudadanos, crean-- do mejores condiciones de vida.

De las diversas propuestas recogidas en la consulta popular respec-- to del gobierno del Distrito Federal, se ha enfatizado en la búsqueda de -- una verdadera participación popular, eficaz y una representación política auténtica que se lograría mediante la elección universal de los represen-- tantes, con la participación de los partidos políticos legalmente registra-- dos y que las facultades de los órganos de representación así elegidos, -- sean de decisión y no sólo de consulta y opinión. Es de sobra conocido -- que la organización vecinal actual no democratiza los órganos de gobierno y que los ciudadanos del Distrito, tienen incompletos sus derechos políti-- cos, además de que las juntas de vecinos y el consejo consultivo no tienen facultad de decisión. Como solución a estos problemas, sería conveniente que dicha integración del gobierno con los ciudadanos se manifestara en -- una Asamblea o Congreso de representantes populares, con facultades de de-- cisión legislativas claramente establecidas, con representantes directamen-- te elegidos por los ciudadanos.

### 3.2 EXPERIENCIA MUNICIPAL EN EL DISTRITO FEDERAL (1928)

#### 3.2.1 EVOLUCION MUNICIPAL EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO.

Diversos autores ubican al surgimiento del municipio, antes de la dominación española, en los pueblos prehispánicos, principalmente en el azteca, encontrándose en los grupos familiares o clanes, cuyos miembros explotaban la tierra en común, teniendo el municipio prehispánico un carácter -- agrario. De ahí que la presencia de grupos organizados de parientes, entre los aztecas, mayas y diversas unidades étnicas, ocasionó el surgimiento de una institución que recibió la denominación de los nahuas como "el calpulli"; además de que como resultado de los nexos políticos de dichos pueblos, se originaron las alianzas, ligas, uniones y federaciones cuya forma típica de gobierno eran los consejos.

El calpulli (alianza de familias) determinó al consejo. Este expresaba el poder social, a la manera de los consejos municipales. Como resultado de las alianzas familiares el Consejo se integraba por los jefes de dichas castas, que naturalmente eran ancianos. Los "calpullis" formados por lazos de parentesco, rasgos culturales y un mismo lenguaje dialectal se encontraban ligados entre sí y a través de sus clanes integraban la tribu. Dicha forma de organización social de los pueblos indígenas; cuyos núcleos más importantes alcanzaron formas de vida sedentaria, conformaban el municipio natural de carácter agrario. Pero en un grado de mayor evolución, como derivación del clan totémico, aparece otro tipo de comunidad, fincada en la

zos tribales, que adquiere ya las características del municipio político - al desarrollarse con mayor proximidad al área de influencia de la organización estatal, cuyo ejemplo más notable, lo fué Tenochtitlan; ciudad formada por numerosas clases totémicas compuestas de los llamados calpullis o - municipios naturales que se agruparon en cuatro secciones, cuarteles o barrios, en que se dividió la capital azteca. Los funcionarios de los calpullis eran los siguientes: el teachcauh o "pariente mayor" que era una especie de consejero o sabio; los tequitlatos, quienes dirigían el trabajo comunal; los calpizques que recaudaban el tributo, los tlacuilos que fungían como escribanos o pintores de jeroglíficos y los topiles que eran los gendarmes. Asimismo, acreditaban representantes en el consejo tribal, interviniendo de esta manera la expresión de la voluntad popular, cuando menos en lo que concernía a la designación del Tlatoani y del Tlacatecuhtli que eran respectivamente, el gobernador y el jefe militar del pueblo, reuniendo así las características del municipio.

El régimen municipal indígena fué generalmente respetado durante - la Colonia, siempre y cuando no contrariara los fundamentos ideológicos - del derecho español que se transplantó a la Nueva España, coexistiendo el municipio indígena y el español hasta el siglo XVII, hasta el surgimiento - en el siglo XVIII del "municipio castizo" organizado y regido por las prácticas y costumbres de los criollos en el control de los ayuntamientos.

Es pertinente recordar que el primer municipio, fué fundado, en la

Villa Rica de la Veracruz en 1519. La circunstancia de que Cortés, para justificar su rebeldía ante el Capitan General de Cuba Diego de Velázquez y asumir el poder de Conquista, haya tenido que recurrir a la fundación -- del régimen municipal, indica su trascendencia. El primer acto realizado en el Continente Americano, encaminado a la organización de un cuerpo político y revelador de la mentalidad jurídica española, fué sin duda la fundación sugerida por Cortés.

El sistema y el régimen municipal hispano pasó a México, rigiéndose por la "Ordenanzas de Cortés", desde 1524 a 1573. Hubo poca variación en el régimen en tiempos de la Colonia y su reglamentación aparece en general, consignada en la recopilación de Indias. Una de sus características -- fué que los que desempeñaron a lo largo de la Colonia estos puestos, fueron no los más capaces, sino los más ricos. Los funcionarios principales de -- tal sistema eran los Regidores; el más importante de éstos era el Alcalde -- Ordinario, electo entre los mencionados, así como un Alférez, el Alcalde Mayor o Corregidor, un Procurador o Síndico y el Escribano. Con la fundación de la Veracruz, en donde se asentó el sistema militar de la Colonia, la Armada, se transfiguró en un municipio español, gobernado democráticamente -- por su cabildo.

El segundo municipio fundado por Cortés, fué el de la Ciudad de México, inmediatamente después de la toma de la Gran Tenochtitlan, cuya organización tuvo los cambios naturales que las necesidades políticas, administrativas y económicas de la época iban determinando y cuyo principal órgano

gubernativo era el "ayuntamiento o cabildo" cuerpo colegiado, también llamado "consejo municipal", integrado por varios funcionarios que tenían atribuciones que el monarca, como supremo legislador ampliaba, restringía o quitaba según las circunstancias.

Durante el siglo XIX y a partir de la Constitución Federal de 1824, que estableció las bases del estado mexicano; como se mencionó en el apartado correspondiente, la importancia del municipio fué en decadencia hasta desaparecer y en el ámbito de la normatividad constitucional; apenas se le mencionó; así como en las leyes fundamentales y documentos emanados de las corrientes federativas liberales.

Sin embargo, en la Constitución Centralista de 1836, se instauró una especie de municipalidad traducida en Distritos y Partidos en que dividió el territorio de los Departamentos, en ella se establecieron los ayuntamientos en las capitales de los Departamentos, en los mismos lugares en que se encontraba en el año de 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos hasta 8,000, contando con el número de alcaldes, regidores y síndicos que fijaran las juntas departamentales, recayendo la elección respectiva en el pueblo, de conformidad con lo establecido en la Ley, quedando la función de los ayuntamientos, reducida a actos meramente hacendarios.

El 15 de mayo de 1856, se vuelve a hacer mención del municipio en el estatuto orgánico provisional de la República Mexicana, pero sin seña-

lar las bases de su estructura y dejando a la voluntad de los gobernadores de los Estados, la implantación, organización e integración de las municipalidades y la fijación de la competencia de las autoridades. La constitución de 1857, no hace ninguna referencia al régimen municipal, salvo en lo concerniente al Distrito Federal y territorios, al hablar sobre el lugar de residencia de los supremos poderes y de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, así como de la superficie territorial del mismo.

Por lo tanto, el auténtico régimen municipal fué francamente ignorado y los pueblos de los distintos estados de la República, eran gobernados por jefes políticos, prefectos y subprefectos, que designaban sus respectivos Gobernadores, sin participación de la voluntad popular. Esta etapa demuestra claramente la desaparición del municipio, fenómeno que se prolongó aún en el gobierno del General Porfirio Díaz, quien impidió cualquier intento de democratización por parte del pueblo, cuyo régimen de jefaturas políticas ahogó por completo la vida municipal, al centralizar cualquier actividad referida a ésta. Si una de las lacras del Porfiriato fué la existencia de las citadas jefaturas, que se posibilitaron jurídicamente merced al abandono del municipio en que incurrió la Constitución de 57, era lógico y necesario que su abolición y la restauración del régimen municipal fuesen los principales objetivos políticos de los movimientos de la Revolución Mexicana de 1910.

En la Asamblea de 1916 se planteó la necesidad de llevar a la prác-

tica la libertad municipal. En tal sentido se pronunció la segunda comisión de la Constitución al comentar el proyecto del Señor Carranza, al advertir que la instalación del "municipio libre" constituía la diferencia más importante y por lo tanto, la gran novedad respecto a la Constitución de 1857. El primer dictamen sobre el artículo 115 daba a las legislaturas locales una gran intervención, incluso de control y vigilancia que hacía nugatoria la pretendida libertad. En términos generales dicho artículo sentó las bases para el funcionamiento municipal mexicano, estableciendo que cada municipio se administraría por un ayuntamiento de elección popular directa y sin autoridad intermediaria entre éste y el gobierno del Estado.

El municipio es la circunscripción territorial de carácter político y administrativo ubicada dentro de un Estado; que en esencia es una forma de descentralización de los servicios públicos. Al hablar de la descentralización municipal se excluye la posibilidad de otorgarse su propia ley; a diferencia de las entidades federativas, cuya autonomía se concreta en el hecho de darse una Constitución y expedir la legislación que de ella deriva.

Es así, que el radio de la autoridad municipal se encuentra restringido a la etapa de creación de normas individuales, no obstante se le ha reconocido al municipio la facultad de elaborar su propia ley orgánica. Las Constituciones locales han entendido que la función legislativa, especialmente la expedición de la ley orgánica municipal, en ningún caso com-

pete al órgano municipal. Dicha ley orgánica ha sido expedida en todos -- los Estados que la tienen por su legislatura, lo que está de acuerdo con -- el principio de la división de poderes que niega la ampliación de dicha -- función a otro titular, salvo en situaciones extraordinarias que autoricen su delegación en el Ejecutivo.

Se ha definido al municipio como un medio de descentralización por región, o como el nombre específico dado a todas las ciudades o poblaciones que se gobiernan por leyes propias. Como afirmó Lanz Duret, "En todas las naciones en que predomina el régimen democrático, una de las organizaciones mejor desarrolladas y protegidas por las leyes es el municipio".<sup>27/</sup> Por su parte, en el Derecho Administrativo al hablar de sus funciones se -- ha dicho que es "una forma en la que el Estado descentraliza los servicios correspondientes a una circunscripción territorial determinada". Con estos elementos podemos conocer tal institución, de la que se ha esperado -- un gran adelanto político y administrativo, pero en la que ha faltado sinceridad para aplicar las normas constitucionales.

Pudiera pensarse, que en régimen municipal plenamente reconocido en el artículo 115 de nuestra Constitución, tiene una vida pujante, sin -- embargo, a pesar de que para nuestra ley fundamental se considera como -- la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, su vida es bastante precaria; lo que algunos han llamado el despertar del municipalismo no es sino mayor conciencia del sentido democrático, al ser un medio en el que se desenvuelve ampliamente

<sup>27/</sup>. Moctezuma Aquiles, P. Op. cit.

la democracia y la participación ciudadana.

### 3.2.2 EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y EL MUNICIPIO.

Previo a la promulgación de la Constitución de 1917, el Presidente Venustiano Carranza, expidió la "Ley de Organización Política del Distrito Federal y Territorios" el 14 de abril de 1917, que en su artículo 45 establece el municipio libre. En el artículo 43 del proyecto de Constitución enviado al Congreso Constituyente (1916-1917) establece que son partes integrantes de la Federación: 28 Estados, 2 Territorios y el Distrito Federal. Asimismo, el artículo 44 mencionó que el Distrito se compondría del Territorio con que contaba en ese momento, más los Distritos de: Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y la parte que en el Valle de México correspondiera a Tlanepantla, fijando el lindero con el Estado de México sobre ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo. En el artículo 45 se dispuso que los Estados y Territorios de la Federación conservarían la extensión y límites que hasta ese momento tuvieran ... "Siempre que no haya dificultad en cuanto a estos, hecha excepción del Estado de México, del que se agregan los Distritos que aumentan al Distrito Federal".

La tendencia a instituir el régimen municipal, que Don Venustiano Carranza llevó a efecto, se inició con el Plan de Guadalupe el 26 de marzo de 1913, ante la necesidad de implantar las reformas sociales y políticas surgidas de la urgente necesidad para restablecer el orden constitucional, que satisficieran las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política, y de paz social, mediante el estable-

cimiento y aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como el origen de la democracia.

Posteriormente, Carranza expidió en Veracruz el 12 de diciembre de 1914 el decreto denominado "Adiciones al Plan de Guadalupe" que reunía las características necesarias para resolver los problemas económicos, sociales y políticos del país y establecía el régimen municipal. Surgieron entonces los proyectos de ley adicionales al citado Plan de Guadalupe, de los cuales cinco versaron sobre asuntos municipales y fueron los siguientes: la Ley Orgánica del Artículo 109 Constitucional que consagró al municipio libre; la Ley que facultó a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios; la Ley que otorgó facultades a los ayuntamientos para la expropiación de terrenos que sirvieran para la creación de escuelas, mercados y cementerios; la Ley que establecía los procedimientos para la expropiación de bienes por los ayuntamientos en la instalación de los servicios citados en el punto anterior; y finalmente, la Ley sobre Organización Municipal en el Distrito Federal, que en ese momento contemplaba a los territorios.

El mismo proyecto, en su artículo 73, fracción VI, señaló entre las facultades del Congreso de la Unión: legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, debiendo someterse a la base siguiente: - "la. El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades, cada una de las cuales tendrá la extensión territorial y el número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y

contribuir a los gastos comunes, entregando el gobierno del Distrito Federal a un gobernador dependiente directamente del Presidente de la República".

Al respecto, el jurista Emilio Rabasa, confirma la idea sobre las legislaturas políticas al expresar que: "por debajo del gobierno están los jefes políticos, que como simples agentes suyos, no hacen sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que representa tenga medios inmediatos de acción y centralización. Para jurisdicción más estrecha, los ayuntamientos ejercen en los municipios en que el Distrito se fracciona, la administración de las ciudades, villas o aldeas, comprendiendo en la demarcación de su incumbencia parte del territorio del Distrito, en que se encuentran poblados rurales generalmente de carácter de propiedad privada, en estas condiciones y dada la distancia no corta que suele haber entre las poblaciones, el territorio jurisdiccional de los ayuntamientos es muchas veces de tal extensión, que la corporación municipal sólo nominalmente tiene autoridad ni ejercicio alguno en cuanto se haya fuera del lugar en que reside". 28/

28/. Rabasa O., Emilio. "La Constitución y la Dictadura". Edit. Porrúa. México 1971. P.227

### 3.2.3 EXPERIENCIA MUNICIPAL EN 1928.

#### 3.2.3.1 ANTECEDENTES

La Constitución Política de 1917 establece en el Distrito Federal las bases de su organización y funcionamiento. En su texto original otorgó facultades al Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y a los territorios, algunos de los cuales se dividían en municipalidades, las que estaban a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa y establecía que el Gobierno del Distrito y los territorios estaban a cargo de Gobernadores dependientes directamente del Presidente de la República, quien los nombraba y removía libremente. El 13 de abril de 1917 fué expedida la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, la que además de regular diversos aspectos de gobierno, obras y servicios públicos, y determinar las facultades y obligaciones del Gobernador y sus principales colaboradores; situó al Municipio Libre como la base de la división territorial y organización político-administrativa del Distrito Federal, para que los ayuntamientos encabezados por el Presidente Municipal e integrados por funcionarios electos se hicieran cargo de los servicios públicos a nivel local y el gobierno del Distrito Federal supervisara dichos servicios.

En 1928 se reformó el artículo 73, fracción VI Constitucional suprimiendo el régimen municipal del Distrito Federal y encomendando el go-

bierno de la entidad en forma directa y absoluta al Presidente de la República quien lo ejercería por conducto de un órgano determinado por la Ley respectiva, creándose el Departamento del Distrito Federal. Para cumplir con dicha reforma el Congreso expidió el 31 de diciembre de 1928 la Ley -- Orgánica del Distrito y Territorios Federales; la titularidad del Departamento, se confirmó desde entonces al Jefe del Departamento del Distrito Federal, funcionario nombrado y removido libremente por el Ejecutivo, a cuya autoridad se asignaron los servicios públicos que la ley determinó como -- atribuciones.

### 3.2.3.2 CARACTERISTICAS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL EN 1928.

El territorio del Distrito Federal, para su gobierno se dividió -- en un Departamento Central, integrado por las Municipalidades siguientes: México, Tacubaya, Mixcoac, Tacuba, y las Delegaciones de: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, General Anaya, San Angel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta, Iztapalapa, y Tláhuac.

Con dicha reforma se logró la creación de un órgano que sirvió de base al Sistema para imprimir mayor funcionalidad y dinamismo por parte - del sector público. Cabe señalar que al proyectar el establecimiento de - este organismo se consideraron los problemas socioeconómicos que tuvieran repercusión; entre las funciones y problemas referentes a la competencia - de autoridad de los funcionarios del gobierno de México y el Distrito.

El desarrollo del Departamento del Distrito Federal ha sido más -- bien el resultado de un proceso evolutivo que se conformó a base de las necesidades sociales y debido a las circunstancias prevaletientes durante -- las épocas de su desenvolvimiento. Como hemos visto, las características de que se revestían las distintas etapas de transición del proceso administrativo del Departamento fueron de verdad críticas, ya que se agravaban -- por la supremacía de las entidades federativas, la elección del lugar que habría de servir de residencia a los Supremos Poderes de la Federación; --

la competencia de los funcionarios y las polémicas respecto a si la ciudad de México quedaría como capital del Estado o como Distrito Federal, lo que originó que no siempre se hubieran podido instrumentar, ni ejecutar programas coordinados, sobre todo en torno a los aspectos regionales y de participación ciudadana.

En virtud de lo anterior con la reforma de 1928, se tuvo la necesidad de contar con auxiliares de la administración para lo cual se estableció, el Consejo Consultivo del Departamento Central, además de otros -- Consejos en cada una de las Delegaciones, como cuerpos representativos de la Comunidad, habilitados para opinar, consultar, denunciar e inspeccionar los actos administrativos, de gobierno y servicios públicos. Para el ejercicio de las atribuciones a nivel delegacional, el Jefe del Departamento -- nombró con aprobación del Presidente de la República, Delegados a cargo de la administración de los servicios públicos a nivel local.

La Ley Orgánica de 1928 concretó jurídica y administrativamente el requerimiento constitucional del artículo 73 identificando, a partir de -- entonces al gobierno administrativo del Distrito Federal como una Dependencia Federal, específicamente un Departamento Administrativo. Dicho instrumento tuvo vigencia durante el período de 1928 a 1941, como una solución -- a los problemas que ya se han mencionado y a la necesidad de planificar el tipo de administración que pudiera permitir, programar y ejecutar eficazmente las medidas de política económica y social que resolvieran los problemas de la ciudad.

De aquí que se haya dado impulso posterior a la aplicación de la segunda ley orgánica del Departamento del Distrito Federal, el 31 de diciembre de 1941. Esta Ley, señaló los órganos encargados de las funciones básicas del Gobierno de la entidad: la Legislativa, Judicial y la del Poder Ejecutivo Local, donde las atribuciones del Departamento se agruparon en categorías de: Servicios Públicos, Acción Política y Gubernativa Hacendaria, Acción Cívica, Reglamentación y Expropiaciones. La Ley Orgánica de 1941 mantuvo su vigencia hasta 1970, año en el que el Departamento experimentó grandes cambios en su estructura y bases de operación.

La Ley Orgánica de 1970 creó, redefinió y reasignó competencias y órganos, para quedar su estructura básica con una Contraloría General y -- las Direcciones Generales de Tesorería, Gobernación, Servicios Legales, -- Trabajo y Previsión Social, Servicios Médicos, Promoción de la Habitación Popular, Abasto y Mercados, Acción Social y Cultural, Acción Deportiva, -- Planeación, Obras Públicas, Obras Hidráulicas, Aguas y Saneamiento, Servicios Generales, Policía y Tránsito, Instalaciones Olímpicas, Servicios Administrativos y Relaciones Públicas.

Como antecedente del proceso orgánico encargado de promover las reformas a la administración del Distrito Federal, conviene señalar que el cambio iniciado en 1970 se reafirmó con la expedición de reformas a la Ley Orgánica de 1972, redefiniendo su estructura organizativa y sus atribuciones, con la creación de las Unidades Administrativas. Asimismo fué creada la Procuraduría de las Colonias Populares para la propuesta y aplicación --

de normas y criterios de regularización y rehabilitación de colonias y zonas urbanas populares y el asesoramiento a sus habitantes en la resolución de sus problemas.

Sin embargo, debido a las necesidades urbanas y aparejado a la reforma administrativa global, a partir de 1976 se dieron las circunstancias para el establecimiento de una nueva reglamentación para el Departamento. Es así que el 29 de diciembre de 1978 fué publicada la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y su Reglamentación Interior, se publicó el 6 de febrero de 1979.

Los antecedentes citados nos demuestran que el organismo ha venido incrementando no solamente su patrimonio, sino también sus actividades, debido al desarrollo e impulso que la Ley Orgánica del Distrito Federal le ha dado a su estructura organizativa y debido a las posteriores modificaciones legales introducidas en 1983 y 1984, por las que se crearon las Coordinaciones Generales que antes no existían: la General Jurídica, la de Abasto y -- Distribución y la de Transporte.

Al crearse los organismos desconcentrados, como parte de las fases progresivas de la desconcentración administrativa del Distrito Federal, han aparecido las primeras manifestaciones de las ventajas que han proporcionado las reformas mencionadas, en vista de que los problemas comunes o especiales que normalmente representaban los servicios a los habitantes de la ciudad, se han podido solucionar con mayor dinamismo, dado que algunos de --

ellos bajo la observancia directa y cercana se han satisfecho; aquellos -- que no pueden alcanzar su solución inmediata se han venido resolviendo a través de los organismos desconcentrados, los que han dado una mayor agilidad a la solución de dichos problemas.

Sin embargo, una de las preocupaciones más relevantes es la nula - participación ciudadana; que podría solucionarse mediante la manifestación de su voluntad en un congreso local. Es cierto que el Departamento del -- Distrito Federal ha tratado de coadyuvar a la desconcentración y facilitado las condiciones para que los ciudadanos manifiesten su voluntad mediante la coordinación de las Delegaciones con la participación vecinal, satisfaciendo las necesidades urbanas con el fin de que cambie la actitud y fisonomía de una gran ciudad como lo es el Distrito Federal.

### 3.3 REINSTALACION DEL MUNICIPIO (INCONVENIENTE DE ELEGIR EJECUTIVO, DELEGADOS).

A través del presente análisis se observa que el estudio histórico de las constituciones culminó con la supresión de las municipalidades y ayuntamientos en el Distrito, así como la eliminación de toda autoridad que pudiera tener autonomía y la final sujeción en materia hacendaria, a las leyes federales. De ahí, la naturaleza federal del Distrito y el carácter federal de todas las autoridades, lo que quiere decir que no tiene autonomía política, ni administrativa y que el Ejecutivo federal es quien gobierna.

La situación actual del Distrito Federal ha derivado de la corriente centralizadora del país y del predominio del Ejecutivo Federal respecto a los otros dos poderes también Federales y en general como el órgano de decisión en el país. Como hemos visto los poderes del Distrito Federal se crean en la Constitución General. El Ejecutivo está a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce por conducto del órgano y órganos que determina la ley. El poder legislativo del Distrito es el Congreso de la Unión y con el ejecutivo coincide con los poderes centrales. Su poder judicial reside en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que es el único poder que no coincide con los federales.

Las características del Distrito Federal y su territorio, son resultado del desarrollo particular que ha tenido precisamente como capital

de la República, lo que dificultó desde sus orígenes los intentos de ajustarla a la estructura de un Estado de la República de conformidad con su realidad socioeconómica y demográfica.

En la hipótesis constitucional del Estado del Valle de México, -- surgirían conflictos en virtud de que la comunidad, los recursos, la composición social, la concentración y las características sociales, económicas, culturales y políticas de la ciudad capital y del recinto territorial que la contiene harían imposible entenderla a la par de los estados de la Federación. Es así que las tareas, recursos, relaciones, alcances y problemas de las autoridades del eventual estado del Valle de México no se parecerían a los de las autoridades de las actuales entidades federativas.

Por otra parte, sería un grave problema al establecimiento eventual del estado del Valle de México, su presencia entre las otras entidades federativas y su coexistencia con las autoridades del gobierno federal, en tal caso, por hipótesis, radicando en otra parte del territorio nacional, situación que si alguna vez sucediera, sería posible mediando -- muy especiales condiciones a largo plazo, en las que tendrían que aprovecharse las circunstancias para modificar paulatinamente la situación actual.

Asimismo, es conveniente reflexionar aquí, que estos problemas se agravarían al coexistir autoridades estatales, municipales y federales en

el mismo territorio del Distrito Federal; como es el caso de algunas de -- las principales ciudades de la República Mexicana, que aunque no tienen es tablecidos los poderes federales, han crecido en tal forma, que están asen tadas en muchos de sus municipios originales, y a pesar de que existe una tradición ininterrumpida de vida municipal, se han visto obligados a la -- creación continua de manera formal e informal, de comisiones intermunicipa les, consejos de urbanismo, singulares facultades, presencias del gobierno estatal y fórmulas de distribución de competencias entre el gobierno del - Estado y los municipios que integran dichas ciudades. Sin embargo, la so- lución a estos problemas se enfoca desde distintos puntos de vista a los - problemas y rasgos propios de la ciudad de México que merecen una respues- ta especial y adecuada a sus desarrollo futuro.

En virtud de lo comentado anteriormente y de la necesidad del esta blecimiento de órganos representativos con facultades decisorias, resulta inconveniente la elección de un titular unipersonal del poder ejecutivo - -jefe del departamento y delegados- que necesariamente tendrían las carac terísticas de un gobernador y presidentes municipales.

Tal situación podrá diseñarse poco a poco, contando con una mayor y mejor experiencia y sobre todo con una consolidación urbana más completa, con una realidad modificada que pretenda diseñar algún tipo especial de co muna o municipio, apropiado a las características del Distrito Federal, -- situación que actualmente, mediante el establecimiento artificial, formal y por decreto de municipios (en donde sociológicamente no existen), con au

téntica autonomía de decisión en todos los órdenes y con una libre disposición de recursos propios y aportados por el gobierno federal, resulta incompatible con nuestra situación actual.

En el caso de que se lograra dicho establecimiento municipal; por la falta de medidas de coordinación, disposiciones centralizadas, limitaciones presupuestarias y regulaciones que aseguraran la unidad y la igualdad de las circunscripciones territoriales de la ciudad, ocasionaría el --desnaturalizamiento del municipio y crearía un desorden y una fragmentación de la ciudad, lo que además sería factor coadyuvante a la concentración y congestión demográfica de la que ya no podemos salir.

Por lo que toca a los Delegados es conveniente su existencia, ya --que éstos aseguran con eficacia la unidad y coordinación del conjunto urbano, aunado a su relación con una Asamblea Representativa elegida popularmente daría como resultado una mayor participación ciudadana.

Desde un enfoque realista puede intentarse conciliar la presencia de los poderes del gobierno federal, en la capital de la República, con la aspiración y conveniencia de democratizar la integración y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, con una descentralización más efectiva y acentuada de las decisiones que atañen a las diversas delegaciones, regiones y barrios de la ciudad, que traten de solucionar los problemas del Distrito Federal, como son los de asentamientos humanos, provisión de agua potable de la Ciudad, desalojo de aguas negras, mejoramiento ecológico de

la región, aprovisionamiento de energéticos, usos y destinos generales del suelo y muchos más que sólo pueden considerarse en un ámbito que excede -- siempre los límites del Distrito que por su importancia afecta a todo el -- territorio nacional.

Comó consecuencia de los problemas mencionados, surge un interés -- concreto y específico de los ciudadanos y vecinos de la ciudad de México, es el de hacerse oír, el de manifestar su voluntad y decisiones y asegurar cierto control y vigilancia, primordialmente en asuntos de carácter admi-- nistrativo que afecten su vida cotidiana. Evidentemente, no existe en la organización administrativa del Departamento, una dosis suficiente ni sig-- nificativa de participación ciudadana, situación que se ha ventilado am-- pliamente en las propuestas recogidas en la consulta popular, que han ori-- ginado proyectos de creación de nuevos órganos democráticos, mediante una verdadera elección universal de los representantes; con participación de -- los partidos políticos legalmente registrados y cuyas facultades sean de -- decisión y no sólo de consulta y opinión.

Es conveniente mencionar que las Juntas de Vecinos y el Consejo -- Consultivo no tienen facultad de decisión, por lo que se hace necesario -- que la representación popular no sólo sea oída, sino que tome decisiones. Las facultades decisorias de los representantes populares, se lograrían me diante el establecimiento de un Congreso Local.

#### **CAPITULO CUARTO**

- 4. INSTAURACION DE UN CONGRESO LOCAL**
- 4.1 Propuesta del Ejecutivo Federal**
- 4.2 Integración del Congreso**
- 4.3 Tiempo de Elecciones y Duración de los Cargos.**
- 4.4 Voluntad de la Participación Ciudadana**
- 4.5 Reforma Constitucional**

#### 4. INSTAURACION DE UN CONGRESO LOCAL.

Uno de los principales problemas relativos al Distrito Federal -- que han provocado un interés particular, es la situación antidemocrática en que está colocada la ciudadanía del Distrito desde hace más de 50 años, en virtud de la reforma que en 1928 se realizó a la fracción VI del artículo 73 constitucional, suprimiendo el régimen de municipalidades en que estaba organizada dicha entidad federativa, para sustituirlo con una unidad gubernativa llamada "Departamento del Distrito Federal", y subordinada directamente al Presidente de la República.

La actual estructura del Distrito Federal, aunada al aumento de la población que asciende a más de 16 millones de habitantes, implica un permanente signo de antidemocracia e incongruencia con el sistema federal. De ahí la necesidad de tomar medidas adecuadas para modificar constitucionalmente al Distrito con el objeto, de que su población obtenga la justicia democrática a que tiene derecho, mediante el establecimiento -- efectivo de reformas normativas de rango constitucional y legal que solucionen los problemas a que hemos venido haciendo mención.

Hemos visto que en lo que respecta a los derechos políticos subjetivos de los ciudadanos del Distrito (voto activo), su ejercicio sólo es constitucionalmente posible tratándose de la integración de las cámaras -- que componen el Congreso de la Unión y del Presidente de la República; -- no así de la designación del Gobernador de dicha entidad denominado Jefe

del Departamento del Distrito Federal.

La reestructuración constitucional del Distrito Federal debe comprender a los órganos en que se depositan las funciones legislativas, ejecutivas y judicial. Para fines del presente trabajo únicamente nos referiremos a la función legislativa, consideramos por lo tanto que dicha entidad debe contar con un Congreso propio, integrado por diputados elegibles por sus ciudadanos en forma directa, bajo los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, con el objeto de que funcione como asamblea pluripartidista y pluriideológica.

En consecuencia, la participación democrática en la elección del Presidente de México, para que atienda en lo ejecutivo, directamente o por delegación, los grandes problemas y la fundamental coordinación de medidas básicas en el Distrito Federal, es válida; sin embargo, como el titular del Ejecutivo Federal tiene que delegar la responsabilidad y atención de muchas cuestiones, para la prestación de servicios y otras actividades, en el Jefe del Departamento y éste, a su vez en los delegados políticos, se tendría que reproducir un esquema democrático que legitime más directamente el ejercicio de tan importantes atribuciones delegadas y las decisiones correspondientes. De ahí la importancia de los Comités de Manzana; las Asociaciones de Residentes; las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal, que dentro de un esquema político distinto del actual creen mejores condiciones para su aprovechamiento, integración y utilidad efectiva.

Tal solución ha surgido de las diversas propuestas recogidas en la consulta popular respecto del gobierno del Distrito Federal, que pretenden una participación popular eficaz y una representación política auténtica, mediante el establecimiento y la creación de nuevos órganos con características, tales como: que haya una verdadera elección universal de los representantes, con participación de los partidos políticos legalmente registrados y que las facultades de dichos órganos sean de decisión y no sólo de consulta y opinión.

Pues es bien sabido que en toda sociedad democrática la participación ciudadana debe entenderse, como la potestad de tomar parte dentro de los procesos de formación y ejercicio del poder político. Es la posibilidad que debe tener y tiene cada ciudadano para expresar su voluntad electoral y de sufragio para responsabilizar a otros del cuerpo legislativo de ciertas obligaciones o, en lo personal, para aceptar y cumplir las misiones, cuando así lo decida la mayoría de la comunidad.

Un nuevo estilo del gobierno del Distrito Federal, caracterizado por la participación, el diálogo abierto y el trabajo en equipo, consolidado por una reforma efectiva dentro de la cual ocuparía un sitio importante la información dentro de cada sector de la organización del gobierno del Distrito Federal. Partiendo de dichas directrices, se debe emprender la tarea de preparar un Manual de Consulta sobre la administración del gobierno del Distrito Federal que recoja las inquietudes y necesidades relacionadas con lo jurídico, lo administrativo y lo social, además -

de promover la aspiración de impulsar efectivamente a la administración - del Departamento de acuerdo a las necesidades de la ciudad.

Por sus características, en el caso de los servicios que proporciona la dependencia, que se encarga en gran medida de la demanda cada vez mayor de instalaciones, construcciones y servicios urbanos, hace necesaria una adecuada programación de las actividades del organismo, basadas fundamentalmente en el sistema administrativo, para que puedan cumplirse con los objetivos y metas que se han venido mencionando.

La planificación permitiría programar y ejecutar eficazmente todas aquellas medidas de política económica y social que a la vez fueran resolviendo los problemas ciudadanos; darle una solución a la excesiva centralización impulsando la desconcentración, tendiendo a mejorar el nivel de vida de la población. Sería necesario precisar con mayor claridad las metas de los órganos que para el caso tienen que concurrir para su realización, evitando la duplicidad de las funciones.

Al efectuar la actualización de cualquier órgano administrativo, que en esta época está saturado de complejidades, es obligatorio el desarrollo de una acción coordinada y la aplicación de un criterio unitario con relación a las delegaciones. Con toda seguridad, en esa forma, es posible compartir la responsabilidad de materializar reformas requeridas por el Gobierno del Distrito Federal.

Es por ello importante la desconcentración administrativa proyectada para que diera más agilidad a la diversidad de las actividades y contemplase la obligación de delegar autoridad y responsabilidad, en virtud de la complejidad de las funciones del Departamento y además hacer patente la responsabilidad que implica el Gobierno de la ciudad, ya que para tomar una decisión se debe pensar que una vez convertida en directriz, -- ésta genera acción; es aquí cuando se llega a la conclusión de que para obtener los resultados que se persiguen en los objetivos por alcanzar y para que la tarea democrática se convierta en obra de coordinación, se debe delegar una parte de la autoridad, para dar y obtener iniciativas.

Para satisfacer la demanda de una mayor participación ciudadana -- fué necesaria; primero la Convocatoria de Consulta Popular llamada "Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal", en la que los -- distintos partidos políticos, asociaciones políticas nacionales, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos en general, expusieron sus puntos de vista y proposiciones de cambio, que a la postre dieron lugar a la iniciativa de ley que el Ejecutivo Federal envió, para su estudio, a el Congreso de la Unión, y de la cual haremos un breve estudio en el inciso correspondiente.

#### 4.1 PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL.

La iniciativa enviada por el Presidente de la República, al Congreso de la Unión el día 29 de diciembre de 1986, propone la creación de una Asamblea Representativa, integrada por 66 diputados, 40 electos por el principio de votación mayoritaria, y 26 por el de representación proporcional, éstos deberán ser electos cada tres años y reunir los mismos requisitos que establece el Artículo 55 Constitucional para los diputados federales. Su designación será calificada por un Colegio Electoral que se integrará por todos los presuntos.

El proyecto establece también que los poderes federales se mantendrán en la ciudad de México, que el Congreso conservará la facultad para legislar en todo lo relacionado con el Distrito Federal, y reafirma el principio constitucional de que el gobierno de éste corresponda al Jefe del Ejecutivo. Asimismo, da rango constitucional a la participación social de los habitantes de la ciudad de México, para que se revisen los procedimientos de elección, las funciones y atribuciones, así como, los recursos que deben asignarse a la representación vecinal.

Preveé que el núcleo central de la administración del Distrito Federal deberá atender los grandes proyectos y programas que competen al conjunto de la ciudad, para descentralizar en la mayor medida posible, todas las funciones y recursos humanos, financieros y materiales que permitan el mejoramiento de la vida cotidiana, el ordenamiento adecuado del

espacio urbano y propicien el desarrollo económico, social y cultural.

Correspondiendo a la ley orgánica -se dice en la propuesta- desarrollar los medios para la descentralización de la administración, y en ella el pluralismo de la sociedad permitiría encontrar el equilibrio con libertad y responsabilidad.

Los miembros de la Asamblea tendrán las facultades que se otorgan a la misma, en relación con la consulta, promoción, gestión y supervisión de los problemas y servicios que afectan a sus distritos, lo que demandará su estrecho y constante contacto con los ciudadanos. Dicho órgano tendrá facultad de dictar bandos, ordenamientos y reglamentos de policía y - buen gobierno, con el fin de que la acción de la asamblea del Distrito -- Federal sea eficaz, también se le otorgarán facultades para proponer la - atención de problemas prioritarios en el presupuesto de egresos del D.F.; para recibir y examinar los informes trimestrales sobre la ejecución y el cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, participar en la revisión de la cuenta pública que debe realizar la Cámara de Diputados, - enviando para ello un informe y llamar a comparecer a los funcionarios de la capital.

De la mencionada iniciativa, se desprende que la Asamblea Representativa que propone el Ejecutivo, no llena las necesidades de democratización del Distrito Federal. Si bien pensamos como ya hemos dicho antes; que la creación hipotética del Estado del Valle de México, rebasa las po-

sibilidades económicas que ocasionaría la instalación de una nueva sede -- que asentara los poderes federales; que en el momento en que el Distrito Federal, se constituyera como Estado, nos veríamos en la consecuente obligación de que tuviera de acuerdo con el artículo 115, como base el municipio libre, en un lugar en donde sociológicamente no existe y al que se daría nacimiento de una manera artificial; además de la obligada necesidad de un Gobernador que dado el caso tendría un poder muy superior al de -- cualquier Estado, pues solamente de fuerzas de seguridad tendría más de -- 25 mil hombres, una cifra que probablemente supere a la de las fuerzas -- armadas a cargo del Presidente de la República. Si creemos que las atribuciones que se otorgan a esta Asamblea son muy limitadas.

En estas circunstancias la creación en el D.F. de una Asamblea -- que bien podría tratarse de un Consejo Consultivo ampliado, con representación, fuero y sueldo, pero con nula capacidad de decisión en la que sus integrantes carecerían de facultades para iniciar, rechazar o cuando menos aprobar leyes, no pasará de ser un aparato burocrático más del gobierno.

Por lo antes expuesto, tendríamos como principio y a cargo de los ciudadanos, dos congresos locales, uno con diputados del Congreso de la -- Unión, que ejercerían plenamente sus facultades y por otro lado, los representantes de la Asamblea que tendrían las funciones de consejeros o -- técnicos, no así las que constitucionalmente se consignan a los diputados y senadores.

Lo que nos lleva a pensar que persiste en la mente de los gobernantes la idea de que si democratizan el Distrito Federal, perderán de manera irremediable el control geopolítico de la capital del país.

#### 4.2 INTEGRACION DEL CONGRESO

Cualquier organismo, trátase del que fuere, exige la acción de un grupo como un todo, si se desea alcanzar la adecuada coordinación, ya que la implantación de un Congreso Local no podrá solucionar los problemas -- prioritarios si no va acompañada de una mejor administración y participación efectiva en ésta; por lo tanto la coordinación del Congreso Local -- con el Gobierno del Distrito Federal y sus organismos desconcentrados nos proporcionarán las ventajas para dar una solución democrática, más efectiva para el Distrito Federal.

El carácter democrático y su calidad de titular del Poder Ejecutivo de la Unión aseguran la efectividad en las decisiones nacionales tomadas por el Presidente de la República que continuará siendo la autoridad ejecutiva para el gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, como hemos visto el Presidente de la República ejercerá el Gobierno del mismo por -- conducto de los órganos que determina la Ley Orgánica y que son el Jefe -- del Departamento, Gobernador del Distrito y los Delegados que se designen por acuerdo del Titular del Ejecutivo Federal. La Asamblea o Congreso Local de igual origen democrático, como órgano legislativo de decisión, -- dará las primeras manifestaciones de las ventajas que el sistema democrático nos brinda, en vista de que los problemas comunes o especiales que -- normalmente presentan los ciudadanos, se podrían solucionar con mayor dinamismo, dado que muchos de ellos quedarían bajo la observación directa y cercana, y satisfacerían ciertas necesidades urgentes; asimismo, otros --

problemas que no pueden alcanzar solución inmediata podrían resolverse me diante el contacto directo y personal con los Delegados o el Jefe del Departamento en su carácter de Gobernador del Distrito.

Al crearse la Asamblea o Congreso Local, se daría paso a una participación más directa de los ciudadanos, puesto que al asignarse representantes populares elegidos directamente, en escrutinio de lista por los ciudadanos de una Delegación, permitirá su supervisión más cercana y una acción más rápida en la aplicación de medidas y de elementos de juicio -- que permitirán llegar a decisiones más justas. De aquí que los programas de reestructuración del Gobierno del Distrito Federal, adquieren una fiso nomía más real y más apegada a las condiciones de la vida urbana.

El sistema de democracia plural y del pluripartidismo político -- originaría un sistema combinado de representación mayoritaria y de representación proporcional. El que daría como resultado la elección de 40 di putados por el principio de votación mayoritaria (uno por cada Distrito -- de los ya establecidos en el Distrito Federal), y 26 por el de representa ción proporcional.

Con el procedimiento mencionado se seguiría la proporción de re-- presentantes populares de mayoría y de minorías que se da en la Cámara de Diputados con fundamento en el sistema y proceso electoral federal, y en virtud de ello podrían asistir los Senadores de la República y los Diputa dos Federales a las sesiones de la Asamblea, con voz pero sin voto.

#### 4.3 TIEMPO DE ELECCIONES Y DURACION DE LOS CARGOS.

Se propone que las elecciones para integrar la Asamblea Representativa se lleven a cabo cada tres años, al igual que las elecciones para Diputados Federales; con excepción de la primera vez en la que habría -- elecciones especiales cuya duración de los mandatos, por necesidad y -- -- excepcionalmente sería menor a tres años.

Por lo tanto, la función legislativa del Distrito Federal, quedaría depositada en un Congreso cuyos miembros integrantes serán de elección popular directa conforme al sistema de votación mayoritaria relativa y al principio de representación proporcional en los términos que señale la legislación ordinaria respectiva. Los representantes serán mexicanos por nacimiento y nativos del Distrito Federal o con una residencia efectiva en éste, no menor de cinco años anteriores al día de la elección, reuniendo los requisitos que fije la ley. Dichos representantes durarían en su cargo 3 años y no podrán ser reelectos para el período inmediato. Asimismo, los representantes suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio, pero los representantes propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

#### 4.4 VOLUNTAD DE LA PARTICIPACION CIUDADANA.

Todos los ciudadanos del Distrito Federal estamos unidos por un fin, la aspiración de participar más activa y efectivamente en la determinación del modo y temperamento de nuestra vida urbana y en las decisiones importantes que afectan a la ciudad de México.

Es por ello que para relacionarnos de alguna manera en la toma de decisiones necesitamos contar con organismos desconcentrados y descentralizados que permitan delimitar nuestras responsabilidades y derechos de acuerdo a las diversas regiones de la ciudad y que mediante la difusión y la coordinación conozcamos nuestros derechos ciudadanos y nuestras obligaciones, así como nuestra participación en las decisiones políticas y administrativas que signifiquen respuesta a nuestros problemas urbanos. Nadie debe mantenerse indiferente ante la inequidad democrática que existe en el Distrito Federal, es por ello que nuestro principal derecho que surge del presente trabajo, lo sea el establecimiento de un congreso que nos represente.

El desarrollo de la democracia en la Ciudad de México, depende, sin lugar a dudas de muchos factores, pero principalmente de la participación ciudadana en las decisiones políticas y administrativas que signifiquen respuesta a los problemas cotidianos de los diversos sectores urbanos, cuyo propósito esencial sea el establecimiento de una democratización integral. Siendo los ciudadanos los principales elementos que inte-

gran a la Ciudad de México, nuestra meta principal sería la promoción -- coordinada de nuestra participación en la Asamblea, teniendo cada uno de nosotros una gran conciencia política y social sobre la influencia que -- ejerceríamos como un grupo social en la solución de nuestros problemas. -- Para ello es necesario realizar dicha Asamblea con el objeto de hacer -- oír, manifestar nuestra voluntad y decisión y asegurar un control primordialmente en los asuntos administrativos que afectan nuestra vida diaria, mediante la colaboración con los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos, y el Consejo Consultivo del Distrito Federal.

#### 4.5 REFORMA CONSTITUCIONAL

En virtud de la necesidad de reestructurar al Distrito Federal, - las reformas constitucionales son esenciales, y debemos tomar una medida inaplazable para que dicha reestructuración logre la justicia democrática mediante nuestra participación efectiva.

Al tomarse decisiones relativas a las facultades que confiere la ley respecto de los asuntos mencionados, es evidente que no existe una -- dosis suficiente ni significativa de participación ciudadana, moderna ni efectiva, ni contamos con un fundamento sustancial democrático, a pesar -- de la función del titular del Ejecutivo Federal que tiene que delegar en el Jefe del Departamento y éste en los Delegados Políticos, la responsabi lidad y atención completas de los problemas urbanos, y de la existencia -- de los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal que no se estiman ni suficientes ni cabalmente representativos o eficaces.

De la necesidad democrática que tenemos surge prioritariamente la reforma normativa de rango constitucional y legal imprescindible para poner en práctica las soluciones para la intervención democrática de los -- ciudadanos, esbozadas sistematizadamente en conjunto de nuevas disposicio nes jurídica constitucionales referidas a los derechos políticos subjetivos de los ciudadanos que residen en el Distrito Federal, o sea lo con cerniente al voto activo. El ejercicio de dicho voto sólo es constitucio

nalmente posible con la integración de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión y del Presidente de la República.

Independientemente de los ajustes necesarios en los conceptos y terminología jurídica que deben practicarse a nuestra Constitución, es necesario que dicha reforma tenga cambios esenciales, tales como la supresión de la fracción VI de su artículo 73; y la modificación a la fracción IV del artículo 74, suprimiendo la facultad de la Cámara de Diputados de examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal, para dejar estas atribuciones al Congreso Local.

Además, pensamos que la citada reestructuración, coincidiendo con la propuesta del Lic. Ignacio Burgoa, debe contenerse en su artículo 115, el cual se dividiría en dos apartados, el "A" y el "B"; refiriéndose el primero de ellos a los Estados y el segundo al Distrito Federal. Tales apartados integrarían el título V de la Constitución, actualmente denominado De los Estados de la Federación, denominación que se sustituiría por la De las Entidades Federativas.

El apartado "B", que se titularía Del Distrito Federal, dispondría que su función legislativa se depositaría en un Congreso Local, cuyos miembros serían de elección popular directa conforme al sistema de votación mayoritaria relativa y al principio de representación proporcional, en los términos que la legislación ordinaria respectiva señale; que los representantes o diputados serían mexicanos por nacimiento y nativos del

Distrito Federal o con una residencia efectiva en él no menor de cinco -- años anteriores al día de la elección, tendrían que reunir los demás requisitos que fije la ley y durarían en su encargo tres años, no pudiendo ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrían ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, -- siempre que no hubiesen estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrían ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Al entrar en vigor la reforma constitucional mencionada, el Presidente de la República convocaría a elecciones extraordinarias para la integración del Congreso del Distrito Federal. Dicho Congreso, debidamente instalado dictaría a la brevedad posible la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal, su Ley Electoral y demás ordenamientos necesarios para la estructuración de esta entidad.

C O N C L U S I O N E S

## CONCLUSIONES.

1. Desde sus orígenes, antes de la Conquista Española hasta su independencia, se reconoció como algo natural que México fuera la capital del país. A través del estudio histórico del Distrito Federal observamos que éste ha sido tradicionalmente la porción más importante del país, no sólo porque en ella se encuentra el asiento de los poderes federales, sino que además es la porción más poblada, con mayor industrialización, centro financiero y económico; y por consiguiente la base política, económica y cultural de la Nación. Su estructura ha ido observando cambios en parte por obra de las fuerzas económicas y en parte mediante acontecimientos políticos y sociales influidos por factores internos y externos.

2. Uno de los problemas más importantes relativos al Distrito Federal es la situación antidemocrática en la que se encuentra colocada su ciudadanía, en virtud de identificarse los poderes federales con sus poderes locales a excepción del judicial, y por la reforma que en 1928 se realizó a la fracción VI del artículo 73 Constitucional, suprimiendo el régimen de municipalidades en que estaba organizado, para sustituirlo con la unidad gubernativa llamada Departamento del Distrito Federal. De ahí la necesidad de tomar medidas adecuadas para modificar constitucionalmente al Distrito con el objeto de que su población obtenga la justicia democrática a que tiene derecho.

3. El Departamento del Distrito Federal es un órgano de la cen--

tralización administrativa, dependiente del Poder Ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, es además uno de los órganos de gobierno de la entidad federativa a través del cual dicha entidad ejerce sus derechos y cumple sus obligaciones. Las reformas político-administrativas del Departamento han pugnado por lograr una mayor participación ciudadana con la creación de las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal, así como la integración de los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes como organismos que sirvan de vínculo con la administración. Es en virtud de dichos esfuerzos de modernización que el Departamento ha actualizado su estructura orgánica centralizada -- con desconcentración para responder al desafío que representa la atención de los complejos problemas derivados de la Ciudad, elaborando 22 manuales de organización institucional, impartido cursos de actualización administrativa y propiciado efectivamente la participación ciudadana en la gestión pública. Sin embargo, a pesar de los intentos y las posturas que -- los organismos han adoptado políticamente no han resuelto el problema de la participación ciudadana por ser órganos de consulta y opinión, pero -- sin facultad de decisión.

4. La política actual del Departamento debe poner efectivamente en marcha su descentralización administrativa, concebida como una comunicación permanente, vertical y horizontal del ejercicio de su gobierno y -- como una actitud siempre abierta a la participación responsable y total -- de los miembros comprometidos en sus tareas políticas, económicas y sociales. Los órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal --

pueden constituirse en uno de los instrumentos de respuesta a las demandas de la comunidad citadina al atender en un plano integral sus requerimientos y necesidades más urgentes; en coordinación con la Secretaría General de Gobierno, la cual en un plano regional determina las prioridades políticas en las que se sustenta la atención de los problemas sociales -- que trata de disolver el Departamento.

5. Una solución para lograr mayor participación ciudadana, es -- el fortalecimiento del Referéndum mediante una reglamentación más clara; institución en virtud de la cual los ciudadanos que componen el cuerpo -- electoral de un Estado, aceptan o rechazan una proposición formulada o -- una decisión adoptada por otro de los poderes públicos. La ley que regula a la institución de Referéndum en el Distrito Federal, es la Ley Orgánica del Departamento, en donde se establecen los derechos de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal, para emitir su voto sobre los ordenamientos legales, reglamentos y las iniciativas populares respectivas. -- Es considerado como un método de integración directa de la voluntad ciudadana. Sin embargo, es tan vago e impreciso el procedimiento para que se lleve a cabo el Referéndum que en nuestra opinión ese derecho consignado en la Constitución resulta meramente declarativo y sin operancia para el Distrito Federal. Entre las leyes que no pueden ser sometidas al Referéndum se encuentran las leyes en materia de Hacienda y Fiscales que son las que más afectan a la ciudadanía, situación que obviamente tiende a desalentar la participación ciudadana.

6. De la iniciativa de ley enviada por el Presidente de la República, al Congreso de la Unión, en la que propone la creación de una Asamblea Representativa, se desprende que ésta no llena las necesidades de -- democratización del Distrito Federal, ya que en ella se establece que la Asamblea no tiene facultades para legislar sobre los asuntos de la capital. Lo más relevante de sus funciones según la iniciativa, será su poder de participar en el presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal y en la facultad para citar a comparecer a funcionarios del gobierno capitalino, así como de sancionar los nombramientos de los magistrados propuestos por el Presidente para el Tribunal Superior de Justicia del Departamento del Distrito Federal. Así pues, el papel que desempeñaría se queda, en realidad, en atribuciones más normativas que de ejecución, de lo que se concluye que no pasará de ser un aparato burocrático -- más del Gobierno.

7. La reestructuración constitucional del Distrito Federal debe comprender a los órganos en que se depositan las funciones legislativas. Por lo tanto dicha entidad debe contar con un Congreso propio integrado -- por diputados elegibles por sus ciudadanos en forma directa, bajo los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, -- con el objeto de que funcione como asamblea pluripartidista y plurideológica. La solución y alternativa para dicha participación sería la creación de la Asamblea o Congreso del Distrito Federal, como órgano legislativo de decisión. Al crearse dicha Asamblea o Congreso se daría paso a -- una participación más directa de los ciudadanos, puesto que al asignarse

representantes populares elegidos directamente en escrutinio de lista por los ciudadanos, permitirá una supervisión más cercana y una acción más rápida en la aplicación de medidas y elementos de juicio que permitirán llegar a decisiones más justas. De aquí que los programas de reestructuración del Gobierno del Distrito Federal, adquieren una fisonomía más real y más apegada a las condiciones de la vida urbana. El sistema de democracia plural y del pluripartidismo político originaría un sistema combinado de representación mayoritaria y de representación proporcional.

8. La integración de un Congreso Local, como la propuesta más acorde a nuestra realidad desde el punto de vista de nuestro estudio, no excluye la posibilidad de que más adelante, cuando se cuente con una experiencia y sobre todo una consolidación urbana más completa, pueda llegarse a un mayor grado de democratización en el Distrito Federal; ya sea a través del establecimiento de algún tipo muy especial de municipio o comuna, apropiados a las características de la ciudad de México; o intentar su ajuste a la estructura de un Estado a la República, coexistiendo las autoridades federales con las locales; o bien el traslado de los poderes federales a otro lugar. Asimismo, pensamos que los cambios deben darse de una manera paulatina y mediando condiciones muy especiales; y que este lapso podría aprovecharse para modificar la situación actual.

9. De la propuesta que hacemos surge prioritariamente la reforma normativa de rango constitucional imprescindible para poner en práctica las soluciones democráticas de los ciudadanos del Distrito Federal. Inde

pendientemente de los ajustes necesarios en los conceptos y terminología jurídica que deben practicarse a nuestra Constitución, es necesario que dicha reforma tenga cambios esenciales, tales como la supresión de la fracción VI de su artículo 73; y la modificación a la fracción IV del artículo 74, suprimiendo la facultad de la Cámara de Diputados de examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal, para dejar estas atribuciones al Congreso Local. Además, pensamos que la citada reestructuración, coincidiendo con la propuesta del Lic. Ignacio Burgos, debe contenerse en su artículo 115, el cual se dividiría en dos apartados, el "A" y el "B"; refiriéndose el primero de ellos a los Estados y el segundo al Distrito Federal. Tales apartados integrarían el título V de la Constitución, actualmente denominado De los Estados de la Federación, denominación que se sustituiría por la De las Entidades Federativas. El apartado "B", que se titularía Del Distrito Federal, dispondría que su función legislativa se depositaría en un Congreso Local, cuyos miembros serían de elección popular directa conforme al sistema de votación mayoritaria relativa y al principio de representación proporcional, en los términos que la legislación ordinaria respectiva señale; que los representantes o diputados serían mexicanos por nacimiento y nativos del Distrito Federal o con una residencia efectiva en él no menor de cinco años anteriores al día de la elección, tendrían que reunir los demás requisitos que fije la ley y durarían en su encargo tres años, no pudiendo ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrían ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio, pero los dipu-

tados propietarios no podrían ser electos para el período inmediato con -  
el carácter de suplentes.

B I B L I O G R A F I A

## B I B L I O G R A F I A

ACOSTA ROMERO MIGUEL, "Teoría General del Derecho Administrativo"  
Editorial Porrúa, S.A. México 1981

ARRANGOIZ, FRANCISCO DE P., "México desde 1808 hasta 1867"  
Edición Porrúa México 1968

ARRILLAGA, BASILIO J. LIC., "Recopilación de leyes, bandos, reglamentos,  
formada por el Supremo Gobierno.  
Edición JM Fernández, Volumen 40

BURGOA, IGNACIO. "Derecho Constitucional Mexicano".  
Editorial Porrúa, Sexta Edición. Octubre 1985

CARPISO, JORGE.. "Estudios Constitucionales" "Sistema Federal Mexicano"  
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.  
La Gran Enciclopedia Mexicana, 1983. Segunda Edición

DE LA CUEVA, MARIO. "La Constitución de 5 de febrero de 1857". El Consti-  
tucionalismo a mediados del Siglo XIX. Tomo II  
Facultad de Derecho. México 1957

DE PINA, RAFAEL. "Diccionario de Derecho"  
Editorial Porrúa. México, D.F. 1983

DURET, LANZ. "Política Indiana" Tomo I  
Edic. Madrid, 1939

FIORINI, BARTOLOME. "Federalismo y descentralización administrativa"  
Lecciones y Ensayos, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. 1957  
Suplemento I Argentina, María Cristina Castro y Vicente Vergara Sosa.  
"México: federalismo teórico y centralismo práctico". Revista de Derecho  
de la Universidad Iberoamericana. Año I, Núm.2 Marzo-Abril de 1967. México

FRAGA, GABINO. "La Distribución orgánica y territorial de la administración;  
Problemas de México. Vol.VII, Núm.1 México, 1960

GAXOLA JR., JAVIER. "El Distrito Federal" El Foro, Órgano de la Barra Mexi-  
cana, Colegio de Abogados, Cuarta época. Núms. del 8 al 10. Abril-Diciembre  
México, 1955

GONZALEZ URIBE, HECTOR. "Teoría Política"

HERAUD, GUY. "Aspects Juridiques de la Genese Federale"  
Estudios Jurídicos y Sociales. Luis Legas y Lacambra.  
Universidad de Santiago de Compostela. 1970

**KELSEN, HANS. "Teoría Pura del Derecho"**  
Ediciones Audeba

**MATOS ESCOBEDO, RAFAEL. "La crisis política y jurídica del federalismo"**  
Xalapa-Enríquez. Editorial Veracruzana, 1974

**MOCTEZUMA AQUILES, P. "El Conflicto Religioso de 1926" Tomo I**  
México, 1971

**PALAVICINI, FELIX F. "Historia de la Constitución de 1917"**  
México, D.F. Tomo II

**RABASA O., EMILIO "La Constitución y la Dictadura"**  
Editorial Porrúa México 1971

**SCHMITT, CARL. "Teoría de la Constitución"**  
Reimp. México. Editorial Nacional 1970

**TENA RAMIREZ, FELIPE. "Leyes Fundamentales de México, 1808 - 1983"**  
Editorial Porrúa, 12a. Edición. México 1983

**"DEL FEDERALISMO A LA FEDERACION: TRAYECTORIA DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO"**  
Revista Jurídica de la Sociedad de Alumnos de la Escuela Libre de Derecho.  
Tomo I, Núm.1 Junio 1977