

122
255



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
A R A G O N**

*CONSIDERACIONES JURIDICO-POLITICAS DEL
ARTICULO 44 DE LA CONSTITUCION POLITICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIO GARCIA MONTALVO

ASESOR:

LIC. ROSA MARIA VALENCIA GRANADOS



**ENEP
ARAGON**

MEXICO, D. F.

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

I N D I C E

Pág.

Introducción.

C A P I T U L O I

ESTADO COMO ENTIDAD FEDERATIVA Y EL REGIMEN MUNICIPAL

1.1.- Elementos de los Estados como Entidades Federativas	1
A) Naturaleza Jurídica	1
B) Elementos	14
1.2.- Forma de Gobierno que rige en nuestro país	22
1.3.- Régimen Municipal	30
1.4.- La formación Constitucional de los Estados	41

C A P I T U L O I I

MARCO HISTORICO Y FORMACION DEL DISTRITO FEDERAL

2.1.- Lineamientos Históricos	44
A) Constitución Política de 1824	49
B) Constitución Política de 1857	54
C) Constitución Política de 1917	61
2.2.- Bases Constitucionales de su organización	67
2.3.- La formación de la porción territorial llamada Distrito Federal	78

C A P I T U L O I I I

SITUACION JURIDICO - POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL

3.1.- Análisis Jurídico del artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	83
3.2.- Análisis Jurídico de los artículos 1, 2, 3, 13, 14, 15 Y 52 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal	93
3.3.- Necesidad de reestructurar Constitucionalmente al Distrito Federal	111
3.4.- Diversas posturas sobre la problemática Jurídico - Política del Distrito Federal	121
3.5.- Aportaciones	141
Conclusiones	148
Bibliografía	159

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

Desde nuestro particular punto de vista, la problemática jurídico-política de la situación actual del Distrito Federal, presenta dos vertientes, que vienen a constituir el planteamiento de las hipótesis de trabajo de esta investigación para optar por el título de Licenciado en Derecho; a saber, en la primer vertiente podemos ubicar la estructura, organización, administración y funcionamiento constitucional del Distrito Federal. La segunda vertiente, constituye el problema político que en la actualidad ha despertado ante los partidos políticos, las organizaciones sociales, y diversos grupos; así como la ciudadanía en general la situación de la designación del Poder Ejecutivo que rige los designios de los habitantes del Distrito Federal.

En efecto, una de las más fervientes inquietudes, sin lugar a dudas, la constituye la situación jurídico-política actual del Distrito Federal. Hay una urgente necesidad de transformar el tratamiento constitucional del Distrito Federal; pues, es evidente que el incremento poblacional que ha sufrido la Ciudad de México, la más densamente poblada del mundo, exige una participación política en la elección de los funcionarios públicos, de todos los ciudadanos que viven en el Distrito Federal.

No obstante, la gran densidad de población que habitará en

la Ciudad de México, consideramos que existe un signo muy marcado de incongruencias e injusticia política que se traduce en la antidemocracia que se manifiesta mediante el sistema político implantado en nuestra Ley Fundamental; hay una ausencia casi total de derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal para elegir a sus gobernantes, ya que éstos son elegidos directa e indirectamente por el titular del Poder Ejecutivo Federal, quien tiene absoluta preeminencia en la designación de estos funcionarios públicos. Y aunque la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, es un intento para lograr la democratización del Distrito Federal, aún hay serias limitaciones en cuanto al ejercicio de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, y este organismo está limitado, sólomente para intervenir como asesor en las funciones públicas, pero no ejecuta acciones de dirección o de mando en la Ciudad de México.

De todo lo anterior, no podemos permanecer estáticos ante la injusta y antidemocrática situación que atraviesa la Ciudad de México; por lo que, desglosamos el presente trabajo en tres capítulos; el primero constituye un análisis jurídico del régimen de gobierno que existe en nuestro país, el segundo capítulo, comprende un análisis del surgimiento formal del Distrito Federal en el devenir histórico del Estado Mexicano, sus causas y sus necesidades, a través de una semblanza histórica; destacando, que

el Distrito Federal no únicamente es el lugar donde residen los órganos primarios del Estado Federal Mexicano, sino que desde el punto de vista jurídico y político es una entidad, cuyos fundamentos constitucionales, determinan que el Distrito Federal forma parte integrante de la Federación, y contiene además, los elementos formativos de un Estado Federado, por lo que, debe gozar de los derechos y prerrogativas de éstos. Por último, en el tercer capítulo, una vez analizada la situación jurídica y política de la Ciudad de México en el esquema constitucional del sistema político del país, planteamos la necesidad de reestructurar constitucionalmente el tratamiento del Distrito Federal, exponiendo las diversas posturas sobre dicha problemática, y finalmente, las aportaciones o sugerencias que apuntamos para resolver tal tratamiento constitucional del Distrito Federal.

Es de advertir, que éste es un viejo problema que ha preocupado a todos los juristas del Distrito Federal, así como a diversas organizaciones políticas y sociales; sin embargo, intereses personales bastante arraigados han obstaculizado la transformación del Distrito Federal, y solamente han instaurado figuras políticas como la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que no constituyen verdaderos canales de participación real de los ciudadanos del Distrito Federal en la designación de sus gobernantes. Propuestas que siguen reafirmando la posición

del Distrito Federal como un estado de excepción, una forma de expresión antidemocrática del propio Sistema Político Mexicano, que vulnera los principios constitucionales del Constituyente de 1917.

De ahí, que el presente trabajo de investigación es un tópicó actual y de fuerte trascendencia política con repercusiones al modelo institucional del país, máxima cuando el Gobierno Mexicano, pregona en la Sociedad Mexicana, la existencia de un verdadero sistema democrático, que busca la participación política de los ciudadanos del país; empero, los ciudadanos del Distrito Federal están seriamente limitados en el ejercicio de sus derechos políticos en nuestra sociedad actual.

Finalmente, es necesario aclarar que este trabajo recepcional fue elaborado en los primeros meses del año de mil novecientos noventa y tres, cuando aún se discutía tal problemática en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y ante la exigencia, real y efectiva, el jefe del Departamento del Distrito Federal hizo una comparecencia ante dicha Asamblea, pero las propuestas son sólo formas de un Anteproyecto para reformar el Distrito Federal, que insistió cuando se concluyó el presente trabajo todavía no se discutían en las Cámaras correspondientes, para su aprobación y publicación. No obstante, las reformas propuestas que no transgreden substancialmente el actual esquema

de la situación jurídico-política del Distrito Federal, y que
resten preeminencia al titular del Ejecutivo Federal, según
siendo antidemocráticas e injustas.

C A P I T U L O I

ESTADO COMO ENTIDAD FEDERATIVA Y EL REGIMEN MUNICIPAL

- 1.1.- ELEMENTOS DE LOS ESTADOS COMO ENTIDADES FEDERATIVAS.
 - A) NATURALEZA JURIDICA.
 - B) ELEMENTOS.
- 1.2.- FORMA DE GOBIERNO QUE RIGE EN NUESTRO PAIS.
- 1.3.- REGIMEN MUNICIPAL.
- 1.4.- LA FORMACION CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS.

1.1. ELEMENTOS DE LOS ESTADOS COMO ENTIDADES FEDERATIVAS.

En este trabajo recepcional intitulado "Consideraciones jurídico - políticas del artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", es importante determinar cuáles son los elementos de los Estados como Entidades Federativas, a efecto de precisar si el Distrito Federal constituye en el aspecto formal una Entidad Federativa o no, es decir, si reúne los elementos formativos de un Estado.

Con base en lo anterior, en primer término habremos de desentrañar la naturaleza jurídica de los Estados como Entidades Federativas y posteriormente, abordaremos el estudio en sí de los elementos formativos de los Estados como Entidades Federativas.

A) NATURALEZA JURIDICA.

El Diccionario Enciclopédico Espasa refiere sobre la naturaleza como la esencia y propiedad característica de cada ser, o bien, como una virtud, calidad o propiedad de las cosas. (1)

(1) Cfr. Diccionario Enciclopédico Espasa.
1ª Edición. Editorial Patria. Tomo VII
México, 1989. pág. 1126.

En tal virtud, la naturaleza de las cosas está determinada por el conjunto de atributos, materiales físicos y objetivos, que permiten encontrar la distinción entre unos y otros; es decir, la naturaleza de las cosas refiérese a sus propiedades específicas. En este orden las ideas, la naturaleza jurídica de los Estados tiene por objetivo principal desentrañar su esencia jurídica; ésto es, desde el punto de vista jurídico los caracteres de un Estado, sus peculiaridades y sus formas de composición.

Luego urge precisar un concepto jurídico estrictamente del Estado, precisamente, para determinar su esencia jurídica, su carácter específico y su relación e importancia actual en los sistemas políticos vigentes.

Es de advertir, que el término Estado es relativamente reciente, toda vez, que su origen se remonta al advenimiento de la era moderna, una de las etapas en la historia del hombre siendo su autor, el connotado tratadista político Nicolás Maquiavelo; sin embargo, aunque el término Estado es relativamente reciente, en la antigüedad ya existían organizaciones políticas y sociales que constituyeran verdaderas formaciones estatales, en virtud de que reunían los elementos necesarios y fundamentales para la existencia del Estado (Territorio, Población, Gobierno y Elemento Teleológico), mismos que serán analizados con posterioridad como corresponde al

esquema de este trabajo de investigación.

Desde luego, los elementos del Estado constituyen uno de los problemas más largos, difíciles y complicados a que se enfrenta el pensamiento jurídico - político de la actualidad. En efecto, el Estado puede ser analizado, en su esencia y conformación estructural, desde diversos ángulos, ya sea económicos, políticos, jurídicos y hasta sociales; por lo que, hay una disparidad compleja y fructífera de conceptos, opiniones, teorías y doctrinas sobre el Estado.

No obstante, debemos precisar que el enfoque que pretendemos realizar se circunscribe al aspecto jurídico de los Estados; y sobretudo, la naturaleza jurídica, propia y específica, de los Estados como Entidades Federativas.

En este sentido, abordaremos nuestro análisis, partiendo de la base, única y exclusivamente, de las teorías jurídicas sobre la concepción del Estado. En la actualidad las teorías jurídicas que consideran al Estado como un sistema de derecho, tienen al insigne tradista Hans Kelsen como su más notable exponente. Kelsen parte de la idea de que el Estado es pura y simplemente un sistema normativo vigente. El Estado como objeto de la ciencia del derecho tiene que ser o la totalidad del orden jurídico. Como sujeto de los actos del Estado, es sólo la personificación

del orden jurídico. Como poder, no es otra cosa sino la vigencia de este orden jurídico. (2)

Es indudable la importancia del factor jurídico en la concepción del Estado; pues la propia idea del Estado en la actualidad, denota al Estado como una persona jurídica unificada y coordinadora de la vida social, bajo el principio de autolimitación y de autoterminación. Sin embargo, en la actualidad existen teorías que critican soezmente a la concepción jurídica, única y exclusivamente, del Estado; ya que la identificación entre el Estado y derecho entraña graves errores y resulta inadmisibles; en efecto, no es factible considerar que el Estado constituye solamente un sistema jurídico, puesto que el fenómeno estatal, es una realidad compleja integrada por variados y diversos elementos, no únicamente jurídicos, sino también económicos, políticos y sociales.

De esta forma, pretender analizar solamente desde el punto de vista jurídico al Estado, constituye una apreciación difusa y errónea, que no objetiviza en forma global el concepto de Estado.

En síntesis, el Estado es un ente complejo que está

(2) SERRA ROJAS, ANDRES. *Ciencia Política*.
3ª Ed., Editorial Porrúa, S.A. México. 1985 p. 212.

integrado por varios elementos o partes, los cuales se interrelacionan, lógicamente y realmente, mismos que se explicarán en el inciso subsiguiente como corresponde al esquema de este trabajo recepcional.

No obstante, el Estado constituye un concepto estructural cuya interrelación implica la participación activa de todos los elementos de tal fenómeno político-social del hombre en su devenir social e histórico. Al respecto, el tratadista George Jellinek, después de un análisis socio-jurídico sobre el Estado, concluye: "...como concepto de Derecho, es pues, el Estado, la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio: o para aplicar un término muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario..." (3)

En el mismo sentido, Aurora Araniz Amigo, refiere: "...el Estado es una asociación política que dispone de una organización específica y sobre un territorio, y de un Supremo poder para crear el Derecho Positivo..." (4)

-
- (3) JELLINEK, GEORGE. *Teoría General del Estado*. Ed. Albatros. Buenos Aires, Argentina. 1981 2ª Ed.; p.135.
(4) ARANIZ AMIGO, AURORA. *Estructura del Estado*. Miguel Angel Porrúa, S.A., México. 1979. p.144

Por su parte, Francisco Porrúa Pérez, conceptúa al Estado como: "...una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes..." (5)

Al respecto, Eduardo García Maynez, establece sobre éste complejo fenómeno político - social, "...el Estado se puede definir como una organización jurídica de una sociedad bajo un Poder de Dominación que se ejerce en determinado territorio..." (6)

De las transcripciones vertidas con antelación, y previo el análisis comparativo correspondiente, podemos afirmar que la mayoría de tratadistas destacan el ámbito jurídico del Estado, al crear y aplicar el orden jurídico determinado para obtener el bien público temporal mediante la regulación de la convivencia gregaria de los miembros de una sociedad específicamente determinada lo cual corrobora el criterio que hemos venido manifestando, en el sentido de que es relevante la importancia

-
- (5) PORRUA PEREZ, FRANCISCO. *Teoría del Estado*.
12ª Ed.; Editorial Porrúa, S.A. México. 1979. p.190.
(6) GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. *Introducción al Estudio del Derecho*.
37ª Ed.; Editorial Porrúa, S.A. México 1989. p.98.

del factor jurídico en la concepción estatal; empero, los componentes básicos del Estado, según las apreciaciones referidas en líneas precedentes; son tres a saber: El territorio, la población y el poder, aunque Francisco Porrúa Pérez a la trilogía estatal referida, agrega el bien público temporal mismo que consideramos fundamental para la existencia de las sociedades políticas; toda vez, que forzosa y necesariamente todas las organizaciones humanas tienen un fin esencial que los mantiene unidos y organizados bajo una tesitura jurídica determinada.

Dentro del régimen federativo los Estados representan porciones del Estado Federal con determinados atributos característicos, mismos que constituyen la naturaleza jurídica de los Estados como Entidades Federativas, lo cual es punto fundamental de este trabajo de investigación debido a la dinámica del Sistema Federal y de los Estados que forman parte de éste.

Ahora bien, etimológicamente, la palabra "federación"; implica alianza o pacto de unión. Esta acepción lógica y etimológica se aplica puntualmente en el terreno jurídico-político por lo que a la Federación se refiere. Si este concepto traduce "alianza o unión", debe concluirse que un Estado Federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. De ahí que el proceso

formativo de una Federación, o hablando con más propiedad, de un Estado Federal, deba desarrollarse, en tres etapas sucesivas, constituidas, respectivamente, por la independencia previa de los Estados que se unen, por la alianza que concertan entre sí y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza. (7)

El Estado Federal presenta determinadas características o atributos, que van a matizar su propia naturaleza jurídica, y que en la especie es preciso establecer para comprender el significado y alcance de este trabajo de investigación. La naturaleza jurídica de la Entidad Federativa, deviene en dos facetas, que constituyen los problemas capitales de nuestro desarrollo esquemático, derivados de la génesis histórica y política del régimen federal; ya sea que una Federación se halle formada por la unión de Estados Libres y Soberanos preexistentes, o bien, mediante la diseminación del poder central.

En este sentido, el estudio de la naturaleza jurídica del Estado Federal se ha enfocado desde diversos puntos de vista por la doctrina del derecho público; inclusive, se ha llegado a sostener que dentro de un régimen estatal federal existen dos soberanías: la de las entidades federativas y la del Estado

(7) Cfr. BURGOA, IGNACIO. *Derecho Constitucional Mexicano*. 6ª Ed.; Editorial Porrúa, S.A. México, 1985 p.p. 405 y 406

federal propiamente dicho. Esta tesis, que se llama de la cosoberanía y que fue expuesta por Clhoun y Seidel, afirma que los Estados, al unirse en una federación, crean una entidad distinta de ellos con personalidad jurídico-política propia, dotada de órganos de gobierno, cediendo parte de soberanía en aquellas materias sobre las cuales ya han renunciado a ejercerla, para depositar el "poder soberano cedido" en un nuevo Estado.

Es criticable, la posición de doctrina de la cosoberanía, desde el punto de vista jurídico; pues, se basa en una falsa apreciación del concepto de la soberanía; la soberanía es única e indivisible; además de inalienable, y se traduce en que el pueblo de un Estado tiene el poder capaz de autodeterminarse y autolimitarse sin restricciones de ninguna índole. Y precisamente, una de las facultades soberanas, del pueblo se manifiesta a través de la conformación de un Estado Federal, mediante la integración de diversos Estados como Entidades Federativas; y obvio es, dejando de ser éstos soberanos y convertirse en instituciones autónomas.

En efecto, dentro un sistema Federativo, los Estados Federados tienen demarcada su órbita, la cual se integra solamente con las facultades que expresamente no establezcan en favor de la entidad federativa, sin que puedan transgredir las prohibiciones ni dejar de cumplir las obligaciones que la

delimitan, así como tampoco usurpar las atribuciones que corresponden al gobierno nacional.

Coligiendo, si las entidades federativas no son soberanas, tampoco son libres ni independientes, ya que la libertad y la independencia en un sentido político no son sino aspectos primordiales de la soberanía. Esta se refleja en libertad, en cuanto a las potestades de autodeterminación y autolimitación y se traduce en independencia, en la medida en que un Estado dentro del concierto internacional goza de personalidad propia, es decir, sin estar subsumido dentro de otra entidad.

Estas afirmaciones, nos permiten sostener que en puridad política jurídica, el régimen federal, presenta las siguientes peculiaridades:

1.- Autonomía democrática de las entidades (Estado o provincia, pues la denominación es intrascendente), en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial;

2.- Autonomía constitucional, traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir o acatando siempre los principios de la Constitución Federal;

3.- Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo

que concierne a las materias no comprendidas en la órbita federal; y

4.- Participación de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución Federal. (B)

Estos rasgos distintivos del Estado Federal concurren en el regimen jurídico-político de nuestro país, bajo los ordenamientos constitucionales de 1857 y 1917. De tal modo, que las entidades federativas que forman la República Mexicana gozan de diversos tipos de autonomía; a saber: la democrática, la constitucional y la legislativa, ejecutiva y judicial. Aunque, las propias entidades federativas participan en la expresión de la voluntad nacional a través de la designación de dos senadores por cada una de ellas y de su intervención en el proceso de reformas y adiciones a la Constitución Federal, en términos de lo previsto por el artículo 135 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Luego México, en consecuencia, es un Estado

(B) Cfr. BURGOA, IGNACIO.
Ob. cit. p.412.

compuesto no por "Estados libres y soberanos", sino por entidades autónomas, con personalidad jurídica y política propia, creadas a posteriori en los documentos constitucionales en que el pueblo, a través de sus representantes colegiados en las respectivas asambleas constituyentes, decidió adoptar la forma estatal federal. La federación mexicana, por ende, no es ni ha sido, en puridad política y jurídica, una "unión de Estados", sino un sistema de descentralización traducido en la creación de Entidades autónomas, que concurren al ser del Estado; la población, el territorio y el poder de imperio ejercitable sobre aquélla y éste. Tales entidades no preexistieron como Estados libres y soberanos a la institución federal; y si nuestro país ha adoptado esta forma jurídico-política, ha sido desde el punto de vista estricto del derecho, sin haber obedecido al proceso natural y propio de la formación federativa. (9)

De lo anterior, podemos inferir que los Estados son Entidades Federativas con personalidad jurídica y política, propias, que les atribuye o reconoce el derecho fundamental o la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta capacidad jurídica, de los Estados como entidades federativas, faculta a los Estados para contraer derechos y obligaciones tanto

(9) Cfr. BURGOA, IGNACIO.
Ob. cit. p.413.

en sus relaciones recíprocas, como frente al Estado Federal, y en las relaciones de coordinación que entablen con sujetos físicos o morales que no están colocados en la situación de autoridad.

Es así, que las entidades federativas no implican meras fracciones territoriales ni simples divisiones administrativas del Estado Federal, sino que en su propia naturaleza jurídica, son personas morales de derecho político que preceden a la creación federativa conservando su entidad jurídica o que surgen de la adopción del régimen federal como forma estatal en el derecho básico o Constitución que la implanta. El atributo de la personalidad jurídica es una de las notas características que distinguen a los Estados como miembros del Estado Federativo, y que va a determinar la concepción de su naturaleza jurídica.

De ahí, que la naturaleza jurídica de los Estados como entidades federativas, está determinada por el amplio ámbito jurídico de los Estados como personas morales, que tienen personalidad jurídica y política, propia y concomitante, para elegir e integrar a sus órganos de gobierno, con amplias facultades para adquirir su órbita constitucional, bajo la tesitura de los principios de autodeterminación y autolimitación. Es decir, sin poder contravenir al integrar su órbita constitucional, los principios fijados en la Constitución Federal.

Otro de los ingredientes característicos de los Estados como entidades federativas, es la derivada del ámbito legislativo que se traduce en la expedición de leyes que regulen materias que no sean de la competencia del Congreso de la Unión o que no violen las prohibiciones impuestas por la propia Constitución Federal; y finalmente, tienen autonomía administrativa en lo que atañe a la aplicación de la legislación en sus diversas ramas de su gobierno interno, ajustándose a los lineamientos establecidos en el Pacto Federal.

Por último, diremos que los Estados, como entidades federativas, personas morales de derecho político que componen el Estado Federal, tienen todos los elementos estatales, aunque según acotamos con rasgos característicos propios a cada entidad federativa, tales como la población, el territorio, el orden jurídico y el poder público. Elementos que, de acuerdo con el esquema inicial de nuestro trabajo de investigación, serán analizados a continuación, en forma somera y concisa, referida al propio trabajo recepcional.

B) ELEMENTOS

En líneas precedentes anotamos, que los Estados, como entidades federativas, tienen todos los elementos estatales,

aunque claro está con peculiaridades propias, tales como la población, el territorio, el orden jurídico y el poder público.

De esta forma, corresponde analizar al elemento conocido como la población, entendida como la colectividad humana que en forma permanente se encuentra asentada en un territorio, que en este caso, es la porción geográfica perteneciente al Estado miembro; y que además, forma parte del pueblo o nación del Estado Federal. Este criterio cuantitativo del término población del Estado, hace referencia al conjunto de seres humanos que se encuentran asentados en un determinado territorio sin tomar en consideración nacionalidad, sexo o condición social; es decir, la población es la cifra numérica de habitantes que se encuentran asentados en un territorio específico del Estado, miembro de la Federación, de que se trate.

No obstante lo anterior, desde el punto de vista sociológico, étnico, cultural o económico, pueden existir diferencias entre los habitantes de un Estado determinado, provenientes de factores mesológicos diversos; pero en estricto sentido jurídico, las diversas poblaciones de las entidades federativas están colocadas en una situación de igualdad dentro del elemento humano del Estado Federal; es el caso, que las cuestiones de nacionalidad y extranjería, estrictamente jurídicas, son ajenas a las entidades federativas.

Sin embargo, la ciudadanía como calidad política del nacional o vínculo de relación entre un individuo y un Estado determinado, adquiere una especial significación, tratándose de los integrantes de la población de los Estados miembros; pues éstos son doblemente ciudadanos, cuando reúnen los requisitos que establece la Constitución Federal y la Local del Estado miembro de la Federación. En efecto tienen ese carácter, como sujetos que forman parte del cuerpo político del Estado Federal y de la entidad federativa correspondiente. Por tanto, todos los individuos que en forma comitante, reúnen los requisitos de la Constitución Federal y de la Local del Estado Miembro, correlativamente, tienen al mismo tiempo los derechos, obligaciones y prerrogativas inherentes a ambas especies de ciudadanía esto es, tienen una doble relación jurídico-política, en forma comitante, tanto con el Estado Federal como con su Estado específico en que residen.

Ahora bien, el conjunto de ciudadanos de una determinada entidad federativa, tienen la potestad de elegir a los titulares de los órganos primarios de su gobierno específico dentro de los cauces y lineamientos establecidos en la Constitución Local, pero sin contrariar los principios rectores de la Constitución Federal, lo cual obedece, a la característica de autonomía de los Estados miembros de la Federación.

En otro orden de ideas, todas las entidades federativas tienen un territorio determinado es decir, un espacio físico que sirve de asiento al elemento físico, la población, para colmar sus pretensiones teleológicas; y en el aspecto jurídico-político, constituye una porción territorial en la cual se ejerce la característica de autonomía política del Estado como miembro de una Federación, para integrar su régimen de gobierno interior, en términos de lo prescrito por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, cada Estado miembro de la Federación tiene su propio territorio, y sin el cual los Estados no podrían concebirse como tales, por la importancia que representa para desarrollar y ejercer sus actividades teleológicas y de autonomía dentro de un territorio específico. La extensión territorial de las entidades federativas ha sido determinada por circunstancias históricas, políticas y sociales durante el desarrollo e integración del Estado Federal, y en el caso, sus especificaciones y límites correspondientes no se encuentran establecidos en la propia Constitución Federal; ya que ésta refiere en su título segundo, Capítulo Segundo, las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional.

Así, el artículo 43 de la Constitución Federal, señala las partes integrantes de la Federación, cuando preceptúa "...Las

partes integrantes de la Federación son los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal."

Más aún, el artículo 45 del Ordenamiento Legal en comento, dispone lo siguiente: "Los estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos."

Por otra parte, desde el punto de vista jurídico el territorio de los Estados miembros de la Federación, tiene una singular importancia ya que es el espacio dentro del que la propia entidad ejerce su imperium y tiene su dominium. El imperium se traduce en el poder público, el cual, a su vez, se manifiesta en múltiples actos de autoridad de carácter jurisdiccional, administrativo y legislativo. Estos actos se realizan por los órganos de la entidad federativa dentro de un cuadro competencial que demarcan su constitución y leyes particulares. Por lo que concierne al dominium de las entidades federativas, este elemento se compone de todos los bienes inmuebles y muebles que se hallen dentro de su territorio y que

no sean de propiedad nacional ni de propiedad no estatal, es decir, que no pertenezcan a sujetos físicos, morales, sociales o colectivos distintos del Estado Federal. (10)

En este apartado, corresponde analizar el tercer elemento de los Estados como entidades federativas, que es precisamente, el orden jurídico. La estructura normativa interna del Estado miembro es su orden jurídico, el cual se integra con tres tipos de normas de derecho generales, impersonales y abstractas, que son: las constitucionales, las legales y las reglamentarias.

Desde luego, estos ordenamientos jurídicos, se articulan en una gradación jerárquica, en cuya base y cúspide se encuentran simultáneamente las leyes constitucionales que implican la constitución particular de la entidad federativa, ordenamiento que tiene hegemonía sobre las leyes locales y éstas, a su vez, prevalencia sobre los reglamentos heterónomos y autónomos respectivos. La producción del orden jurídico de un Estado miembro descansa, sobre la base de su autonomía dentro del régimen federal en virtud, de que las entidades federativas pueden darse sus propias normas sin rebasar el marco de limitaciones, prohibiciones y obligaciones que a toda entidad

(10) Cfr. BURGOA, IGNACIO.
Ob. cit. p.868.

federativa impone la Constitución Federal, cuyos principios políticos, sociales y económicos, deben ser acatados por el derecho interno correspondiente.

Estas ideas se corroboran con el texto constitucional del artículo 133, que consagra el Principio de la Supremacía Constitucional, cuando preceptúa: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados". Bajo el principio de la Supremacía Constitucional, se hace referencia a que la Constitución Federal y las leyes que emanen de ésta, así como los tratados tomados con sujeción a la misma; constituyen el Código Fundamental de un Estado que da unidad y validez a toda la estructura jurídica de un Estado Federal y que para el caso de las entidades federativas marca en su derecho interno los lineamientos a seguir y los parámetros que deben acatarse al integrar su orden jurídico determinado.

Sin embargo, para el caso de las entidades federativas, en el territorio específico de cada Estado miembro tienen validez,

conforme a sus respectivos ámbitos o materias, el orden jurídico federal y el orden jurídico correspondiente en forma interna.

El Poder Público, constituye un carácter específico de las entidades federativas, como centros de imputación que ejercen actos de imperium y de dominium en su territorio específico. Los actos de imperium, fiel reflejo del poder público de un Estado miembro, se traducen en actos de autoridad legislativos, administrativos y jurisdiccionales, cuyo conjunto integra las funciones públicas del Estado de que se trate.

Desde luego, estas funciones públicas se desempeñan por diversos órganos que dentro de un sistema normativo forman en conjunto el gobierno de la entidad federativa correspondiente, o sea, sus autoridades.

Es de advertir, que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla la creación de dos órdenes de competencia, la federal y la local de cada una de las entidades federativas, atento al Régimen gubernativo previsto en el artículo 40 del ordenamiento legal en cuestión y, por ende, una competencia reservada para las entidades federativas, en el sentido de que están facultadas para realizar los actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales en que se manifiestan sobre materias, hechos, situaciones o supuestos,

que expresamente la Constitución Federal no atribuya a los órganos de la Federación. De esta forma el artículo 124 Constitucional, dispone: "Las facultades que no están expresamente concebidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados". Este dispositivo constitucional, determina que las facultades que no están expresamente concedidas por la ley fundamental a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados; es decir, que todas aquellas potestades conferidas de manera clara y precisa por la Constitución a los poderes de la Unión, quedan comprendidas bajo la autoridad de las entidades federativas o estados que integran la República Mexicana.

Finalmente, todos los actos de autoridades estatales, al ejercer el poder público de las entidades federativas; deben sujetarse a los principios de legalidad y de constitucionalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental del Estado Federal.

1.2 FORMA DE GOBIERNO QUE RIGE EN NUESTRO PAIS.

El objetivo de nuestro trabajo de investigación, estriba en determinar la necesidad de reestructurar constitucionalmente al Distrito Federal; por lo que adquiere especial relevancia la Forma de Gobierno del Estado Mexicano, plasmada en el artículo 40

constitucional, precepto que para efectos de analizar la forma de gobierno que rige en nuestro país, transcribimos a continuación íntegramente:

" 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."

De conformidad, con el sistema político mexicano la soberanía corresponde, originaria y esencialmente, al pueblo, en términos de lo prescrito por el artículo 39 Constitucional; y además, es el fundamento de toda la estructura jurídico-política del Estado Mexicano, lo cual se refleja en la voluntad del pueblo mexicano que se traduce en una República, con las características de representativa, democrática y federal.

Etimológicamente, la palabra República proviene del latín, res pública, que significa cosa pública. Durante siglos, el término República refirió a toda sociedad política, a cualquier tipo de Estado. No obstante, a partir del tratadista político Nicolás Maquiavelo, el término República se ha opuesto

conceptualmente al de monarquía. Así pues, por República se entiende cierta forma de gobierno en la cual la jefatura del Estado (las notas características exclusivamente se dan con relación a ésta), no es vitalicia, sino que es electa periódicamente a través del sufragio popular. (11)

De tal manera, que al afirmar el Constituyente de 1917 que México es una República, se refiere a que el pueblo renueva periódicamente al titular del Poder Ejecutivo, y que está renovación es hecha por elección popular.

La primera característica de la República Mexicana radica en ser representativa. En nuestro país, la Ley Fundamental destaca la representatividad, significando que el pueblo va a nombrar, a través de los instrumentos político-electorales establecidos (Partidos Políticos), a un grupo de personas que serán sus representantes para las diversas actividades públicas, legislativas, o administrativas, en una expresión de la voluntad popular mediante el ejercicio del sufragio popular.

En otro orden de ideas, la segunda característica de la República Mexicana, es el de una democracia. El término

(11) Cfr. *Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 4ª Ed. Editorial Porrúa, S.A. México 1991. p.2806.*

democracia es otro de los conceptos básicos de la estructura gubernamental contemporánea, que al igual que la soberanía, son conceptos multívocos, polémicos y de enorme contenido ideológico cuya trascendencia es fundamental para la estructura jurídico-política del Estado Mexicano.

La palabra democracia, proviene del griego demos, pueblo y kratos, fuerza, poder, autoridad. En sentido jurídico-político, democracia, es un régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio. En su acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía, y en nombre de la misma, elige a sus gobernantes. (12)

En el Estado Mexicano, la Ley Fundamental plasma un tipo específico de democracia, la Democracia Social; pues, como se desprende de la Fracción I inciso "a" del artículo 3º; se establece lo siguiente:

"...a) Será democrático, considerando a la

(12) Cfr. *Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II*
Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 4ª Ed.
Editorial Porrúa, S.A. México. 1991. p.892.

democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo...".

En tal virtud, el pueblo mexicano al expresar en la Ley Fundamental, el Sistema Político-Social de una Democracia Social, pretende consagrar las instituciones estatales y preservar el Estado de Derecho, para alcanzar y fortalecer los lineamientos de una Verdadera Nación, basado en el bienestar económico, social y cultural de la población mexicana.

Otra característica de la República Mexicana, es que se trata de un Sistema Federal. El Estado Federal presupone la existencia de una Constitución Federal, cuyas características de supremacía y fundamentabilidad del Orden Jurídico Primario, determinan la creación de entidades federativas, y que en conjunto conforman una Federación.

Desde luego, según hemos venido manifestando, los Estados miembros de la Federación, gozan de autonomía constitucional; ya que crean, modifican y establecen las bases para determinar su orden constitucional interno, con sujeción a las bases orgánicas y lineamientos constitucionales señalados en nuestra Ley

Fundamental.

En efecto, las declaraciones políticas fundamentales del orden constitucional federal deben ser obedecidas por las constituciones particulares de los Estados miembros, pretendiendo fortalecer las bases de una Verdadera Nación, constituidas conforme a un Sistema Federativo. De ahí, que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente, busca reflejar la organización y estructura del Gobierno Federal en las entidades federativas, cuando dispone:

"...Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre..."

Este dispositivo constitucional, refleja categóricamente, las bases imperativas que se establecen en la constitución y formación de los Estados miembros de la Federación; ya que, las entidades federativas deben estructurarse interiormente conforme a las decisiones políticas fundamentales proclamadas en la Constitución Federal, la cual al crear al Estado Mexicano, en forma concomitante, hizo nacer a las entidades federativas. Por

tanto, los comentarios vertidos con antelación, sobre la forma de gobierno que rige en nuestro país, encuentran un fiel reflejo en las instituciones gubernativas de los Estados miembros, que en conjunto determinan el ámbito nacional del Estado Federal Mexicano.

Es de singular importancia, en el régimen interior, de los Estados miembros, el papel jurídico-político, del Municipio Libre, porque éste constituye la célula básica de todo el Sistema Jurídico-político que rige en nuestro país, el Federalismo.

De lo anterior, se infiere en el artículo esencial que las entidades federativas deben adoptar en su régimen interior; destacando como características propias y específicas de su forma de gobierno, las siguientes:

a) Los Estados deben adoptar la forma de gobierno republicano, representativo y popular;

b) La base de la división territorial y de la organización política y administrativa es el municipio libre, del que se dan sus lineamientos en el mismo precepto;

c) Los gobernadores no pueden durar más de seis años en el cargo;

d) La elección de los gobernadores y de los diputados de

las entidades federativas, debe ser en forma directa;

e) Los gobernadores electos en forma popular nunca pueden ser reelectos y tampoco pueden ocupar ese cargo con el carácter de interino, sustituto, provisional o encargado del despacho;

f) Los gobernadores, ya sea, sustituto, provisional, el designado para concluir el periodo en el caso de falta absoluta del constitucional o interino, no puede ser electos para el periodo inmediato;

g) El gobernador constitucional de un Estado, debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, "nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección";

h) Las legislaturas locales deben integrarse con un número proporcional a los habitantes de la entidad;

i) Los diputados locales no pueden ser reelectos para el periodo inmediato;

j) Los gobernadores, ya sea, de los Estados y el Titular del poder Ejecutivo Federal, deben tener el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente; y

k) El Congreso local debe admitir el sistema de diputados de minoría, y en los municipios cuya población sea de 300,000 ó

más habitantes se debe introducir al principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos. (13)

1.3. REGIMEN MUNICIPAL

La palabra Municipio, proviene del latín Municipium con raíces de muni, carga, y civitas, ciudad; el trabajo de la ciudad; o bien, tomar los oficios o cargos. (14) Aunque, difícil y complejo, determinar su origen, es indudable que la trascendencia de la organización romana, se refleja en la concepción actual del municipio; pues, Roma con sus aportaciones crea los cuerpos edilicios que perfeccionan la organización municipal, otorgando al edil responsabilidades para gobernar la ciudad y a los jueces municipales facultades para impartir justicia en su respectivo municipio.

No obstante, este trabajo de investigación no pretende encontrar el verdadero origen del Municipio, como una institución fundamental de los regimenes democráticos, sino más bien, nuestro

-
- (13) Cfr. *Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 4ª Ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1991. p.p. 1292 y 1293.*
- (14) Cfr. *ESCRICHE, JOAQUIN. Diccionario de la Legislación y Jurisprudencia. Tomo II. Cárdenas Editor y Distribuidor. Madrid. 1873. p. 1270.*

objetivo es conocer el régimen municipal actual, que se encuentra estrechamente vinculado con el sistema federal; en virtud, que desde los principios del Sistema Federal, hubo necesidad de normar la estructura política del país, y en este caso, se halla el régimen municipal, que desde un principio también, hubo de ser diseñado como base de la organización política y territorial de la República. En efecto, en este inciso, habremos de determinar la concepción e importancia actual del municipio en el Sistema Jurídico-Político del Estado Mexicano, como una forma de organización político-administrativa que sirve de base a la organización territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación.

Doctrinamente en la actualidad existe, un despertar del municipalismo, que resalta la importancia del municipio como una forma de organización político-social. De esta forma, se han elaborado diversos estudios sobre sus orígenes, su concepción, organización e importancia en los regimenes democráticos presentes.

Al respecto, Juan Antonio Martínez De la Serna, sobre el Municipio como forma de descentralización política y administrativa, sostiene: "...concebimos al Municipio como al átomo como la base esencial e inicial de la sociedad estatal nacional. El Municipio tiene sus características peculiares y

su propio gobierno, en teoría, aunque como parte de un todo, de la misma manera que el átomo está en relación al todo de la materia..." (15)

En tanto, Felipe Tena Ramírez, al analizar el tema referente al Municipio, sostiene: "La Constitución coloca al municipio libre en la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados..." (16)

Por su parte, Alfonso Nava Negrete, sobre el Municipio, opina: "...es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados, miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación ...responde el municipio a la idea de una organización comunitaria, con gobierno autónomo que nace por mandato de la Constitución expresado en el artículo 115..." (17)

De lo anterior, podemos inferir que el Municipio es una de

-
- (15) MARTINEZ DE LA SERNA, JUAN ANTONIO. *Derecho Constitucional Mexicano*. 1ª Ed. Editorial Porrúa, S.A. México 1983 p.153.
- (16) TENA RAMIREZ, FELIPE. *Derecho Constitucional Mexicano*. 17ª Ed. Editorial Porrúa, S.A. México 1980 p.143.
- (17) *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo III. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Editorial Porrúa, S.A. México 1991. p. "L___2166.

las formas más antiguas de organización político-social, y cuya importancia es trascendental para los regímenes democráticos vigentes y en nuestro país, el Municipio es el centro o átomo de toda organización y estructura político-social; es decir, es la base esencial de la sociedad estatal. Desde luego, el Municipio tiene su propio gobierno; hay entonces, una forma de administración de organización que marca la Ley orgánica del Municipio Libre de cada Estado, sin contravenir lo dispuesto en la Constitución Federal; en el caso específico, el artículo 115 Constitucional que señala las características del Municipio en la Organización Constitucional del Estado Mexicano.

En efecto, el artículo 115 de la Constitución Federal, establece las características del Municipio, mismo que por su importancia transcribimos a continuación en forma íntegra:

Artículo 115. "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o

por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraran nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederán según lo disponga la ley;

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

III. Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de Abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda;

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la

propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de estas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados

por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones. Y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y

coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la Materia.

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias."

Es de advertir, que el dispositivo constitucional en comento, señala las características del Municipio en nuestro país; siendo fundamentalmente las siguientes:

A) El Municipio está previsto en la propia Constitución y tiene personalidad jurídica, además, constituye la base del régimen democrático.

B) Tiene patrimonio propio y autonomía hacendaria.

C) El municipio está administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el Gobierno de los Estados; y

D) Existe una participación activa de los ciudadanos municipales para elegir e integrar a los ayuntamientos, imperando el principio de no reelección inmediata; hay entonces, un pleno ejercicio de los derechos políticos y sociales de los ciudadanos de los municipios.

Coligiendo, el Municipio constituye la célula básica y primaria de todo el engranaje del sistema democrático; su trascendencia, es fundamental para el funcionamiento de los regímenes democráticos; por lo que, el Constituyente Mexicano ha considerado conceder especial importancia en el artículo 115 del Pacto Federal, en el cual se plantea toda una semblanza sobre la importancia, organización, administración y funcionamiento de los municipios, en relación con las entidades federativas. Y aunque los municipios tienen autonomía, con sujeción a los principios constitucionales y bases que forman su régimen, previstos en el referido artículo 115 de la Constitución Federal; hay una subordinación de los órganos representativos de los ayuntamientos municipales a las Legislaturas de los Estados y al Gobierno administrativo federal.

No obstante, los ciudadanos municipales se encuentran con las facultades necesarias para ejercer sus derechos políticos plenos; es decir, existe una libertad política en el municipio para elegir, en forma popular y directa, el Ayuntamiento como titular de la administración pública municipal.

1.4 LA FORMACION CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS

En el inciso que nos ocupa, referente a la formación constitucional de los Estados, debemos puntualizar que de acuerdo con el contenido del artículo 40 de la Constitución Federal, analizando en párrafos precedentes, destacamos que la forma de gobierno que rige en nuestro país, es precisamente, la de un Estado Federal, compuesto por diversas demarcaciones territoriales (entidades federativas); y que en virtud de la celebración del Pacto Federal, estos Estados miembros de la Federación forman una unidad política y jurídica, constitucionalmente denominada Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, el proceso formativo constitucional de los Estados como miembros de la Federación, obedece a circunstancias histórico-sociales que han trazado los lineamientos históricos del Constitucionalismo Mexicano.

De esta forma, el régimen federal se adoptó por primera vez en la historia constitucional de México, en el Plan de la Constitución Política de 16 de mayo de 1823; posteriormente, en el Acta Constitutiva de la Federación, aprobada el 31 de enero de 1824; y que enseguida, con la participación del Congreso Constituyente de 1824 originó la promulgación de la Ley Fundamental, aprobada el 4 de octubre del mismo año.

No obstante, el Partido Conservador, defensor del centralismo político, obtuvo el triunfo en 1835 y el Congreso elaboró una Constitución centralista conocida en el ámbito constitucional como "Las Siete Leyes", promulgada el 29 de diciembre de 1836. Posteriormente, en el Acta de Reformas de 1847 se restableció la vigencia del federalismo; y ya en la Constitución de 1857, se instauró nuevamente el Federalismo y se señaló en forma pormenorizada, a los estados integrantes de la Federación.

El 5 de febrero de 1917, se promulga la Constitución vigente, afirmando el Sistema Federal; y aunque, aún refiere dos territorios (Baja California Sur y Quintana Roo), desde el 8 de octubre de 1974, la Federación mexicana está constituida sólo por Estados miembros y el Distrito Federal, pues los territorios federales, se convirtieron en estados libres y soberanos.

Desde luego, sería demasiado prolijo considerar en forma específica, la formación constitucional de todos los Estados miembros de la Federación; y además, no forma parte del esquema trazado con antelación para los efectos de ésta investigación. Empero, el aspecto toral de este trabajo recepcional, es precisamente, señalar que el Distrito Federal forma parte de la Federación, y aunque, su formación constitucional ha obedecido a diversos debates de apreciación política, controversias en los Constituyentes existentes en la historia de México; y quizás, a las diversas circunstancias históricas, sociales y políticas plasmadas en las etapas del Constitucionalismo Mexicano.

Ahora bien, siguiendo con el desarrollo de este trabajo de investigación, en los capítulos subsecuentes, se analizará el marco histórico y la formación del Distrito Federal, para culminar con la situación jurídico-política del Distrito Federal, y establecer la necesidad de reestructurar constitucionalmente, al referido Distrito Federal.

C A P I T U L O I I

MARCO HISTORICO Y FORMACION DEL DISTRITO FEDERAL

2.1.- LINEAMIENTOS HISTORICOS.

- A) CONSTITUCION POLITICA DE 1824.
- B) CONSTITUCION POLITICA DE 1857.
- C) CONSTITUCION POLITICA DE 1917.

2.2.- BASES CONSTITUCIONALES DE SU ORGANIZACION

2.3.- LA FORMACION DE LA PORCION TERRITORIAL LLAMADA DISTRITO FEDERAL.

2.1 LINEAMIENTOS HISTORICOS

En este capítulo vamos a determinar el marco histórico y la formación del Distrito Federal, tomando en consideración que es necesario para el trabajo de investigación que nos ocupa, conocer los orígenes, la génesis y el desarrollo del Distrito Federal, en el contexto socio-jurídico y político del Estado Mexicano.

De esta forma, en este capítulo resaltamos los aspectos históricos del Constitucionalismo Mexicano, con el objeto de determinar las bases constitucionales de la organización del Distrito Federal y su inclusión en el Sistema Federal Mexicano.

Es indudable, que a través del proceso histórico que ha vivido México, se ha constatado que Tenochtitlán ha sido la ciudad más antigua e importante del continente. Antes de la conquista era la principal ciudad de la cultura azteca y después de ésta, la principal ciudad del Nuevo Imperio. Después de la derrota que sufrieron los aztecas por los conquistadores, se edificó la nueva ciudad del Nuevo Reino, dado que según decían los conquistadores, la ciudad de Tenochtitlán era digna de compararse con las principales ciudades de Europa, incluía la misma España, ya que, una remembranza de la conquista, refiere que la conquista de la misma, se dió en pleno renacimiento de la

cultura azteca.

Así tenemos, que la Ciudad de Tenochtitlán sorprendió a los españoles, precisamente, por su gran belleza arquitectónica con sus grandes calzadas, mercados, policía y su avanzada estructura política, tanto guerrera como religiosa.

En tal virtud, la nueva Ciudad de Tenochtitlán habría de ser el punto de partida para la conquista del resto del territorio de México; así pues, la nueva ciudad se convierte en la base política, religiosa y militar del Virreinato de la Nueva España. Esta distinción muy peculiar del Distrito Federal, antes y después de la conquista, conlleva que actualmente es el lugar en que se han centralizado las principales funciones político-administrativas de los diversos gobiernos que han existido en la historia de México.

Por otra parte, diversos estudios sobre el Distrito Federal, han determinado que éste es un concepto jurídico que define el área donde se asientan los poderes de la unión de estados libres y soberanos, a fin de que dichos poderes tengan una jurisdicción libre de las presiones inmediatas de los estados federativos. Es pues, una "invención" que hace posible la residencia de un poder general en relación con otros poderes, los de los estados, los

que debe coordinar, y sobre los que tendrá ciertas prerrogativas, pero sin interferir en su esfera política y territorial. (18). En tales condiciones, es válida la afirmación de que supuestamente el "Distrito Federal" puede y debe ser cualquier lugar, ya que los estados, unidos por acuerdo libre, acudirán a los poderes federales voluntariamente, para tratar sólo aquellos asuntos de interés general para toda la Federación. (19)

De esta tesitura jurídica, podemos inferir que todos los Estados, independientemente de la forma de gobierno que adopte, requieren de un lugar (geográficamente hablando) donde establecer su principal base de operaciones político-administrativas.

En el caso, Hernán Cortés y sus conquistadores en 1525, cuando integraron el Primer Ayuntamiento, formado por 12 regiones, designados por Cortés en nombre del Rey de España; fijaron como sede de los poderes político-administrativos, precisamente, a la Ciudad de México. El reciente Ayuntamiento, regularía entonces, la ciudad más grande de América, funcionando como centro de organización de la conquista, y permitiendo a su

(18) Cfr. Lira, Andrés. Citado por Moreno Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. 7ª Edición. Editorial Pax-México. Librería Carlos Césarman, S.A. México. 1985. p.p. 340 y 341.

(19) *Ibidem*. p.p. 340 y 341.

vez, agrupar territorialmente las organizaciones conquistadas en Mesoamérica; por lo que, se convirtió tal ciudad en el lugar donde emanaba el poder central de la Corona Española y sometía a los territorios conquistados.

La importancia de la Ciudad de México en la Organización Política de la Colonia, exigió que esta fuera administrada siempre en presencia del Rey y del Virrey, quiénes desde luego, protegían los intereses de la Corona frente a los de la Nueva Ciudad e instrumentaron todo un aparato gubernativo, que se encontraba sometido al poder central de la Corona Española.

Ahora bien, en un régimen federal existen dos ámbitos competenciales de imperio, el derivado de la Federación y los concernientes a las Entidades Federativas o Estados miembros de la Federación, cuya naturaleza jurídica, elementos ónticos y trascendencia en el sistema político mexicano han sido explicados con antelación. Y obvio es, los poderes de los órganos federales, no pueden instalarse ni operar sin una base física de sustentación aunque claro está, no es factible admitir que los poderes federales se asienten en un territorio correspondiente a las Entidades Federativas; pues, su aceptación implicaría la convergencia en un territorio específico de una Entidad Federativa de dos ámbitos competenciales, el federal y el local, lo cual no sería correcto desde el punto de vista jurídico y

político.

Por tanto, en un Estado Federal debe existir una circunscripción territorial que sirva de asiento a los órganos federales; es decir, a los poderes de la Federación (Poderes Federales), como suele comúnmente designarse a las autoridades en las que se depositan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial de la Federación, y esa circunscripción territorial ha sido denominada "Distrito Federal", que equivale al "Distrito de Columbia" en los Estados Unidos de Norteamérica. De ahí, que el tratadista Manuel Herrera y Lasso, señaló la incongruencia de la evolución antidemocrática de una comarca con más de un millón de habitantes (ahora más de diez) y la falta de lógica y *sindéresis* al enmarcarla en normas similares a las de Distrito de Columbia, en los Estados Unidos. (20)

No obstante lo anterior, estas afirmaciones constituyen un breve esbozo del Distrito Federal, su connotación y conceptualización jurídico-constitucional, empero, posteriormente haremos de referirnos al llamado "Distrito Federal", aunque, primero debemos fijar sus orígenes constitucionales en el Estado Mexicano.

(20) Cfr. Citado por Moreno, Daniel. Ob. cit. p.341.

A) CONSTITUCION POLITICA DE 1824

Es evidente, que el federalismo norteamericano constituye el modelo de nuestro federalismo mexicano, y aún cuando existen sendas críticas sobre la incongruencia de la evolución antidemocrática y la falta de lógica social, jurídica y cultural de ambos estados, al enmarcar en normas similares sobre el régimen de gobierno del Estado Norteamericano al propio del Estado mexicano; es de subrayar, que en forma natural al incorporar el sistema federal, también se incorporó la institución del Distrito Federal, tal como sucedió con otros federalismos principalmente latinoamericanos. Sin embargo, aún cuando es una incorporación del sistema federal norteamericano, la institución del Distrito Federal, en nuestro país adquiere rasgos peculiares y diferencias notables, cuyo contexto será analizado en párrafos subsecuentes como corresponde a la secuela de este trabajo recepcional.

Una vez lo anterior, en México la Constitución Federal de 1824 señaló dentro de las facultades del Congreso Federal, la de "elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado". En efecto, aún cuando la ciudad de México había sido el centro político y jurídico del país, antes, durante y después de la Colonia, la declaratoria de la

Ciudad de México como Distrito Federal, se realizó el 18 de noviembre de 1824; estipulando que la Ciudad de México era la sede de los poderes federales y que habría un gobernador para su administración.

Ciertamente, el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre siguiente fijaron las bases para la organización política y administrativa de los Estados Unidos Mexicanos. La Fracción XXVIII del artículo 50 de la Constitución otorgó al Congreso la facultad de elegir el lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la Federación y ejercer dentro de su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado. El 18 de noviembre de 1824 el Congreso señaló a la Ciudad de México como sede oficial de los poderes de la nación y le asignó al Distrito, que desde entonces se llama Federal, la superficie comprendida en un círculo de dos leguas (8 800 m) de radio con centro en la plaza mayor. (21)

Desde luego, con la promulgación de la Constitución Federal de 1824, se planteó la cuestión de si el asiento de los poderes federales debía ser la ciudad de Querétaro o la de México; al

(21) Cfr. *Enciclopedia de México. Tomo IV*
Secretaría de Educación Pública. México. 1987. p.2293

respecto, la Comisión Dictaminadora se inclinó por la primera solución; esto es, radicar el asiento de los poderes federales en la Ciudad de Querétaro; no obstante, Fray Servando Teresa de Mier, con argumentos de carácter geográfico, histórico y político, abogó porque la residencia de dichos poderes fuese la Ciudad de México, idea que se acogió por el Congreso y mediante Decreto del 18 de noviembre de 1824, dispuso que los poderes de la Federación deberían radicar en ésta ciudad, de México; documento constitucional que fue promulgado por el Presidente Guadalupe Victoria, primer Presidente Constitucional de México, el día 20 de noviembre del propio año de 1824.

Es de resaltar, que según Fray Servando Teresa de Mier, seis atributos principales descubría en la ciudad de México que constituyeran cualidades suficientes para albergar los poderes federales y ocupar el proyectado Distrito Federal; a saber: Su notable belleza; el ser el centro político de la República, su privilegiada situación militar; su envidiable riqueza; su extraordinaria dimensión cultural, y el ser, también, un centro de esparcimiento sin paralelo en todo México. Estos argumentos, resultaron convincentes, para demostrar la conveniencia de hacer de la Ciudad de México el asiento de los poderes federales.

De esta forma, como se dijo con antelación, el 18 de noviembre de 1824, el Congreso decretaba la designación de la

Ciudad de México como Distrito Federal; y el 20 del mismo mes y año el primer Presidente Constitucional de México, promulgaba tal documento constitucional, destacando los siguientes puntos:

1.- El lugar que servirá de residencia a los supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28^a del artículo 50 de la Constitución Federal de 1824, será la Ciudad de México.

2.- Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza mayor de la Ciudad de México y su radio de dos leguas.

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

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

5.- Inter se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley

derogada del 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada.

6.- En lugar del jefe político a quien dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el Gobierno General un Gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.

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

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

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

10.- Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales

comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por una ley. (22)

Coligiendo, el nacimiento del Distrito Federal constituye un acto derivado de la Constitución Federal de 1824, como sede de los poderes federales, y el cual originariamente se dividió en municipios, los cuales tenían una organización similar a los municipios de los Estados de nuestro país de la actualidad.

B) CONSTITUCION POLITICA DE 1857

En este inciso habremos de analizar la situación jurídica del Distrito Federal en la Constitución Política de 1857, sin embargo, para efectos de comprender el avance y desarrollo de la concepción jurídico-política del Distrito Federal, es necesario realizar una visión global y cronológica del referido Distrito Federal. De esta forma, acotamos sus génesis en la Constitución Federal de 1824.

No obstante, el Partido Conservador, defensor del

(22) Cfr. *La Creación del Distrito Federal. Serie Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. p.p. 66 y 69.*

centralismo político, obtuvo el triunfo en 1835 y el Congreso elaboró una Constitución centralista, conocida comúnmente como "Las Siete Leyes Constitucionales", promulgada el 29 de diciembre de 1836. Al triunfo del centralismo, desapareció el Distrito Federal, incorporándose al Departamento de México; y aunque, el Supremo Poder que prescribían las Constituciones centralistas de 1836 y 1843 se hacía residir en la Ciudad de México, ésta se convirtió en el "Departamento de México", gobernado por un Prefecto designado por el Gobierno Central.

Más aún, esta Carta Constitucional, se caracterizó además del establecimiento de la República Central, que concentrado el poder en la Ciudad de México, convirtió a los Estados en Departamentos y suprimió los poderes locales, por haber creado un cuarto poder: El Supremo Poder Conservador. En efecto, "...al triunfo del centralismo, el Distrito Federal desapareció y su territorio fue incorporado al Departamento de México, con base en lo dispuesto en el artículo 3º de la Sexta Ley de las Bases y Leyes Constitucionales expedidas el 29 de noviembre de 1836. La República quedó dividida en departamentos, éstos en distritos, y éstos, a su vez en partidos, subsistiendo los ayuntamientos. La agregación de la Ciudad de México al departamento de su mismo nombre se formalizó en febrero de 1837. Las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843, obra de la Junta Nacional Legislativa, dejaron subsistentes al Departamento y el Distrito de México.

éste dividido en los partidos de la Ciudad de México, Coyoacan y Tlanepantla..." (23)

Sin embargo, el 22 de agosto de 1846 se dispuso que rigiera de nuevo la Constitución de 1824 y se restituyeron los estados en lugar de los departamentos, con el triunfo de los federalistas y su acceso al poder. Estos hechos fueron ratificados por el Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847, cuyo artículo 60 prevenía que mientras la ciudad de México fuera Distrito Federal, tendría voto en la elección de Presidente y nombraría Senadores; ésto es, con el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 el Estado Federal renacía y con él el Distrito Federal, con residencia en la Ciudad de México, de manera provisional; y por lo que, los ciudadanos del Distrito Federal votarían en la elección de Presidente de la República y también nombrarían a dos Senadores.

Posteriormente, el 16 de febrero de 1854 el Presidente Antonio López de Santa Anna, quien desde el 16 de diciembre anterior gobernaba con facultades omnímodas expide un decreto donde se amplía el territorio que ocupaba el Distrito Federal, mismo que recibe el nombre de "Distrito de México". La comprensión del Distrito de México quedó así: Al norte, hasta el

(23) Enciclopedia de México. Tomo IV. Ob. cit. p.2293

ueblo de San Cristobal Ecatepec: por el noroeste, hasta Tlalnepantla; por el oeste, hasta los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; por el suroeste, hasta Huixquilucan, Miscoac, San Angel y Coyoacan; por el sur, hasta Tlalpan, Xochimilco e Iztapalapa; por el oeste, hasta el Peñon; y por el noroeste, hasta la medianía de las aguas del lago de Texcoco. El Distrito quedó dividido en ocho prefecturas centrales, que correspondían a los otros tantos cuarteles mayores que formaban la municipalidad de México, y tres exteriores (Tlalnepantla, Tacubaya y Tlalpan).

Es el caso, que la Constitución Federal de 1857, en la Sección II del Título II, relativa a las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional, previó la erección del estado del Valle de México, con el mismo territorio del Distrito Federal, sólo en el supuesto de que los supremos poderes federales se trasladan a otro lugar.

De tal manera, que fue en el Congreso Constituyente de 1856 - 1857 donde se discutió con seriedad lo relativo al Distrito Federal: se puntualizó sobre la posibilidad de señalar a los Poderes Federales otra residencia diversa a la antigua capital y por tal razón los Diputados se dividieron en dos bandos: Los partidarios de que siguiera siendo la Ciudad de México el lugar de residencia de los Poderes de la Unión y los que no estaban de acuerdo con tal postura. No obstante, triunfaron los primeros;

es decir, los partidarios de que siguiera siendo la Ciudad de México el lugar de residencia de los Poderes de la Unión, y en el artículo 46 del referido texto constitucional, plasmaron su pensamiento político-constitucional, cuando se dispuso lo siguiente:

"El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar". (24)

Sin embargo, el Congreso Constituyente de 1856-1857, en forma equívoca omitió señalar al Distrito Federal, como parte integrante de la Federación en su dispositivo constitucional 43; y en cambio, hizo referencia al Estado del Valle de México. La Constitución de 1857 resolvió suprimir tal artículo 43, que enumeraba a las partes integrantes de la Federación, el Distrito Federal e incluir en su lugar el Estado del Valle de México, cuyo territorio, según el artículo 46 constitucional citado en párrafos precedentes, de la Constitución Federal de 1857, sería el del Distrito Federal.

(24) BURGOA, IGNACIO. *Ob. cit.* p.918.

Desde luego, la Constitución de 1857, creó el Estado del Valle de México, pero lo sujetó a una sustentación indefinida dependiente de un hecho futuro e incierto; derivado del traslado de los Supremos Poderes Federales a otro lugar de residencia.

Ahora bien, la Constitución de 1857, faculta a la ciudadanía que radicará en el Distrito Federal para elegir a las autoridades políticas, municipales y judiciales, así como a los diputados al Congreso de la Unión. En 1874, se decidió nuevamente el regreso del bicameralismo y que los habitantes del Distrito Federal designarán dos Senadores, al igual que los Estados de la República. En 1901, fue reformada la Fracción VI del artículo 72, para quedar así: "El Congreso tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios".

Es de subrayar, que con la modificación del artículo 72 en su fracción VI, en 1901, la organización interna del Distrito Federal quedó absolutamente sometida al Congreso de la Unión; y por ende, el derecho que incumbía a los habitantes del Distrito Federal para elegir popularmente a sus autoridades fue suprimido.

Esta supresión, derivó en que el Distrito Federal quedase casi totalmente sujeta al Gobierno Federal (Congreso de la Unión), lo cual se corroboró con la creación de la Ley Orgánica del 27 de marzo de 1903. En tal virtud, el Distrito Federal se

dividió en trece municipalidades, al frente de las cuales se colocó a un prefecto político nombrado por el Presidente de la República. Por lo tanto, los prefectos políticos dependían del Presidente de la República, quien por conducto de la Secretaría de Gobernación ejercía las funciones administrativas en el Distrito Federal, siendo su gobernador un mero inferior jerárquico del Presidente de la República.

Sin embargo, los Ayuntamientos subsistieron con la Ley Orgánica de 1903, y a pesar de que sus miembros eran elegibles popularmente mediante elección indirecta en primer grado, las atribuciones de dichos cuerpos edilicios se contrajeron a facultades de vigilancia sobre la actuación de los correspondientes prefectos políticos, de consulta en determinados asuntos y de iniciativa para la adopción de las medidas que tales funcionarios tomaran, previa la autorización del Presidente de la República.

Lo anterior, nos permite aseverar que a raíz de la Ley Orgánica de 1903, el Distrito Federal se convierte en una entidad dependiente del Ejecutivo de la Unión, conllevando una ausencia total de derechos políticos en los habitantes del Distrito Federal; pues, los prefectos políticos eran designados directamente por el Presidente de la República y el Congreso de la Unión con la facultad de legislar en todo lo concerniente al

Distrito Federal. Y si acaso, solamente, los habitantes del Distrito Federal tenían derechos para designar a dos Senadores participar en la elección del Presidente de la República; es decir, solamente tenían ciertas atribuciones para participar en la integración de los poderes federales; en cuanto, al Ejecutivo y al Legislativo, pero no el Judicial.

C) CONSTITUCION POLITICA DE 1917

Dada la importancia total de la Constitución de 1917 en este trabajo de investigación; habida cuenta, de que es la Ley Fundamental Vigente en nuestro país, es preciso, determinar el Proyecto que presentó al Congreso Constituyente de 1916-1917, en relación el Distrito Federal, don Venustiano Carranza.

En este orden de ideas, el Proyecto de Carranza que presentó al Constituyente de 1917 preveía que la división municipal no incluyera a la municipalidad de México, cuya administración debía recaer directamente en los comisionados nombrados por el Presidente de la República. No obstante, luego de un intenso debate se impuso la idea de no excluir de la vida municipal ningún espacio del Distrito Federal, definición constitucional a la que siguió la Ley de Organización del Distrito Federal que expidiera don Venustiano Carranza, reglamentando la vida municipal.

Es de subrayar, que en ninguna etapa histórica se llegó a la creación de un auténtico gobierno local para el Distrito Federal. Y quizás lo más cercano a esta posibilidad se dió con el reestablecimiento de los ayuntamientos en el Distrito Federal, como producto de la inclusión del Municipio Libre en la Constitución de 1917, cuyo artículo 73 dispuso que el Distrito Federal y los Territorios Federales se dividieran en municipalidades y cada municipalidad estuviera a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.

Ahora bien, don Venustiano Carranza trajo su propia fórmula en el proyecto constitucional presentando al Congreso Constituyente de Querétaro en 1916-1917, mismo que planteaba en forma provisional la ubicación de la sede de los poderes federales, alertando la estructura constitucional de la Constitución Federal de 1857. De esta forma, el artículo 44 del documento constitucional en estudio, establecía: "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General." (25)

(25) SAYEG HELU, JORGE. *La Creación del Distrito Federal*
Tribunal Superior de Justicia del D.F. México 1991. p.105

Este texto constitucional fue aprobado por unanimidad de los asambleístas constitucionales, a diferencia del Constituyente de 1857. Sin embargo, la fórmula carrancista para el Gobierno del Distrito Federal, acogió el criterio de la Constitución Federal de 1857; en efecto, el dispositivo constitucional de 1917, en lo referente al Gobierno del Distrito Federal, faculta al Congreso General, con la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

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

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

3.- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo de un Gobernador que dependerá directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República. Tanto el Gobernador del Distrito

Federal como los comisionados a cuyo cargo esté la administración de la Ciudad de México, serán nombrados y removidos por el Presidente de la República.

Lo anterior, se encuentra contemplado en la redacción original del artículo 73 fracción VI, de la Constitución de 1917, que establece: "Se conceden al Congreso facultades para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, con divisiones municipales, pero se excluía de la elección de ayuntamientos a la municipalidad de México, a la que se dejaba sometida a comisionados, nombrados y removidos por el Presidente de la República." (26) Continúa, estipulando, el dispositivo constitucional en análisis, "...cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, inclusive la municipalidad de México, a la que se dejará el libre funcionamiento como entidad municipal, disfrutando de todas las prerrogativas que la ley señala y devolviéndole la administración y manejo de los ramos que indebidamente han estado bajo la acción directa del Gobernador del Distrito..." (27)

La primera parte del artículo en cita es aprobada; por lo que cada municipalidad del Distrito y territorios contará y estará administrada por un ayuntamiento de elección popular directa; y

(26) MORENO, DANIEL. Ob. cit. p.349.

(27) Ibidem. p.349

la excepción, que se plantea en relación a la Ciudad de México, de la que se pedía un libre funcionamiento como entidad municipal, es rechazada. En forma concomitante con la elaboración del proyecto del artículo 73, de la Constitución de 1917, surge la fracción V, que daba facultad al Congreso para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación.

Sin embargo, aún antes de que la Constitución de 1917 entrara en vigor, don Venustiano Carranza, todavía con el carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, expidió el 13 de abril de 1917 la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, mientras que el Congreso de la Unión ejercitara la facultad de legislar para estas entidades. Esta nueva legislación sobre el Distrito y Territorios Federales, preveía que el Gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de un gobernador que dependía directamente del Presidente de la República, quien lo podía nombrar y remover libremente. Más aún, este ordenamiento dividía al Distrito Federal en municipalidades, cuyo gobierno correspondía a un ayuntamiento compuesto de miembros designados por elección popular directa, renovándose por mitad cada año.

En estricto sentido constitucional, la Constitución de 1917 y su Ley Reglamentaria, plantean un sistema político de coexistencia del Gobernador, dependiente en línea directa del

Titular del Ejecutivo Federal, y de una organización municipal de elección popular.

Coligiendo, la Constitución de 1917, en sus orígenes, señala al Distrito Federal como parte de la Federación, aunque prevé el posible traslado de los poderes a otro lugar diverso de la Ciudad de México y la fundación en el territorio del actual Distrito, del Estado del Valle de México. Así tenemos, que la Constitución de 1917, establece las bases mínimas de organización del Distrito Federal, a través de la creación de los Ayuntamientos Municipales y de un Gobernador designado por el Presidente de la República.

No obstante, en el caso específico que analizamos sobre la situación gubernativa del Distrito Federal a raíz de la Constitución de 1917, podemos destacar, que la propia Ley Reglamentaria relativa al Distrito Federal; privan de la libertad municipal a los ciudadanos de México; en virtud, de que quién elige a los Gobernadores del Distrito Federal es, precisamente el Presidente de la República. Hay entonces, una restricción política de los habitantes del Distrito Federal, con la promulgación de la Constitución de 1917 y su Ley Reglamentaria, que impide a éstos elegir popular y directamente a los Gobernadores del Distrito Federal, y si acaso, su actividad política, se restringe a la elección popular y directa de los Ayuntamientos Municipales.

En incisos subsecuentes, abordaremos los aspectos relativos a las bases constitucionales de la organización y formación de la porción territorial llamada Distrito Federal; por lo que, en líneas posteriores nuevamente analizaremos la génesis y desarrollo del Distrito Federal hasta las actuales circunstancias socio-políticas en que se encuentra nuestra Ciudad de México.

2.2 BASES CONSTITUCIONALES DE SU ORGANIZACION

En este inciso, habremos de analizar los lineamientos constitucionales de la organización del Distrito Federal; empero, la propia estructura de este contenido programático, nos obliga a desglozarlo en dos amplias facetas; la primera, referente a los preceptos constitucionales y leyes reglamentarias que tienen íntima relación con el Distrito Federal. Y la segunda fase, que comprende, estrictamente hablando, su organización político-constitucional; esto es, dentro de la estructura óptica y orgánica del Distrito Federal, habremos de referirnos a su población, su territorio, sus funciones ejecutiva, legislativa y judicial, y sus órganos de Gobierno, así como sus formas de integración.

La regulación jurídica del Gobierno del Distrito Federal permaneció, conforme a lo dispuesto por la Constitución de 1917 y la ley secundaria referida, hasta 1928, fecha en la que se

reformó el artículo 74, fracción VI, bases 1a, 2a y 3a de la Constitución Política y Administrativa del Distrito Federal. La parte medular de la reforma constitucional se refería a la supresión del municipio libre en el ámbito del Distrito Federal.

Ahora bien, como consecuencia de esa reforma constitucional, el 31 de diciembre de 1928 se promulgó la Ley Orgánica del Distrito Federal, mediante la cual todas las facultades administrativas y del gobierno las ejercería el Presidente de la República a través de un departamento administrativo que formaría parte de la administración pública federal, designado y removido a discreción por el titular del Ejecutivo Federal. En otras palabras, con la ley secundaria, surge un organismo complejo de gobierno llamado "Departamento del Distrito Federal", el que, encabezado por un jefe, debía desempeñar las funciones gubernativas encomendadas originalmente al Presidente de la República por la Constitución Federal, con el auxilio de un Consejo Consultivo que debía representar a diversos sectores de la población de dicha entidad federativa.

Aún más, la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1928 dividió al Distrito Federal en trece delegaciones, como órganos desconcentrados, que sustituyeron a los municipios, en cuanto al Jefe del Departamento del Distrito Federal, se auxiliaría su vez por un Consejo Consultivo y los

consejos de cada una de las delegaciones; pero teniendo facultades decisorias en todos los asuntos concernientes al Distrito Federal.

Es de advertir, que en el Distrito Federal en la época contemporánea se han expedido varias Leyes Orgánicas del Departamento del Distrito Federal que, sin modificar la forma y término de su gobierno, han introducido innovaciones en cuanto a su administración. Entre ellas tenemos, la Ley Orgánica del 31 de diciembre de 1941, la cual estableció lineamientos organizativos y funcionales que reflejaron la intención de conformar un aparato administrativo acorde con las condiciones políticas económicas, y sociales vigentes en ese entonces en la Ciudad de México. Fundamentalmente, la Ley de 1941, señaló los órganos encargados de las funciones básicas del gobierno de la entidad: la legislativa, la judicial y la del Poder Ejecutivo Local; y además, se redujó a doce el número de delegaciones.

Por otra parte, el 29 de diciembre de 1970 se expidió una nueva ley, en la que se imponen algunos cambios relacionados con su estructura y bases de operación. Esta nueva Ley Orgánica, aumentó el número de delegaciones a dieciséis, atendiendo al crecimiento poblacional y a las necesidades de la población capitalina, con el afán de actualizar el marco jurídico e incorporar los cambios requeridos y propiciar una administración

pública ágil y eficaz. Aún más, la Ley en comento, señaló que el Jefe del Departamento del Distrito Federal se auxiliará por tres secretarios generales "A", "B" y "C"; un oficial mayor, un Consejo Consultivo; juntas de vecinos; delegados, subdelegados y dieciocho direcciones generales.

Posteriormente, el 6 de diciembre de 1977, el artículo 73 Constitucional en su fracción VI, fue modificado para adicionar una base segunda que textualmente, sostiene: "Los ordenamientos legales y los reglamentarios que en la Ley de la Materia se determinen, serán sometidos al referendum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale". En consecuencia de lo anterior, el 28 de diciembre de 1978 es expedida la vigente Ley Orgánica, cuyo capítulo VI se dedica a la regulación de la participación política de los ciudadanos.

Sin embargo, hasta el año de 1982, al tomar posesión del cargo de Presidente de la República, Miguel De La Madrid, se comprometió ante el pueblo de México a llevar a cabo una profunda reforma en el gobierno del Distrito Federal; de tal suerte, para dar cumplimiento a su compromiso convocó en junio de 1986, a una consulta popular para encontrar nuevas formas de participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal.

En tal virtud, a partir del primero de julio de 1986, se iniciaron las audiencias públicas de consulta para la renovación política electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito federal, mismas que concluyeron el 23 de agosto. En estas audiencias públicas participaron representantes de los partidos políticos nacionales, asociaciones políticas, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos en general.

Los aspectos más sobresalientes tratados en el curso de las audiencias sobre participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal se resumen en cuatro puntos básicamente:

1.- Que el Distrito Federal debe ser tratado como una entidad federativa igual que cualquier otro estado de la República.

2.- Que el Distrito Federal debe convertirse en un estado más de la Federación pero manteniendo una circunscripción reducida como sede de los poderes federales.

3.- Que los poderes federales sean trasladados a otra entidad federativa y convertir al Distrito Federal en un estado más de la Federación.

4.- Que se integre una Asamblea Legislativa o un Congreso exclusivo del Distrito Federal. (28)

Desde luego, para tener un panorama más amplio e ilustrativo del problema que constituye el aspecto fundamental de nuestro trabajo recepcional, éstos puntos como aspectos sobresalientes desde 1986 en la Ciudad de México, serán analizados en el capítulo subsecuente como corresponde al esquema de esta investigación.

Cabe agregar, que producto de las Consultas Públicas, y después de que las inciativas presidenciales fueron discutidas y aprobadas en la Cámara de Senadores, el 28 de abril de 1987; el lunes 10 de agosto de mismo año, se publican en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, III primer párrafo y 127, y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Y como corolario, el martes 2 de febrero de 1988, es publicada en el Diario Oficial de la Federación, La Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

(28) Cfr. RODRIGUEZ LOZANO, AMADOR. *El Distrito Federal Mexicano, Gobierno y Democracia. La Constitución Mexicana 70 años después. Tomo V, U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1988. p.271*

Es indudable, que desde que se suprimieron los caracteres del régimen municipal, al expedir varias leyes reglamentarias en diciembre de 1928, 1941, 1970 y 1978, también se suprimieron los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal; ya que, en ningún momento se les reconoció su participación electoral en la integración de los órganos de gobierno. De tal suerte, que con estos ordenamientos se mantiene inalterable en lo sustancial la estructura política del Distrito Federal, y no hay en forma palpable matices de la democratización del Distrito Federal y de sus instituciones gubernativas.

De ahí, la relevancia de las reformas constitucionales de 1988, en el sentido de promover la participación política de los ciudadanos del Distrito Federal, a través de la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se pretendió complementar el proceso de democratización del Distrito Federal, mediante el establecimiento del derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la propia Asamblea, con lo cual la oportunidad de participar, permite fomentar el bienestar de los ciudadanos al distribuir el poder de modo que los servicios públicos satisfagan efectivamente las necesidades sociales y económicas de la vasta sociedad que habita el Distrito Federal.

No obstante, que las reformas de 1988, constituyen un

intento serio para instituir la democratización del Distrito Federal; es factible, afirmar que la problemática actual de las circunstancias políticas, económicas y sociales que nuestra gran Ciudad de México, exigen una verdadera renovación constitucional, cuyas bases deriven de principios político-administrativos como sostén de un gobierno más democrático, descentralizado y moderno, donde la participación ciudadana en las tareas del gobierno sea una auténtica y plena realidad.

En otro orden de ideas, la organización, administración y funcionamiento del Distrito Federal, exige un análisis breve de su funcionalidad y realidad social en un plano estrictamente del esquema constitucional que rige en nuestro país; y aún cuando, en el capítulo posterior corresponde analizar pormenorizadamente los lineamientos constitucionales, en este apartado debemos sentar las bases constitucionales de organización del Distrito Federal.

Tratándose del Distrito Federal, su naturaleza jurídica, estrictamente constitucional, estriba en que es la circunscripción territorial que sirve como sede o lugar de residencia de los poderes federales y órganos del Gobierno Federal; empero, el artículo 43 de la Ley Fundamental, preceptúa que el propio Distrito Federal es una entidad federativa que forma parte integrante de la Federación. Y desde luego, como entidad, el Distrito Federal tiene obviamente, un territorio que

delimita la legislación orgánica respectiva, una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos o autoridades que desempeñan, dentro de él, las importantes funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

El territorio, primer elemento objetivo del Distrito Federal como entidad federativa, se encuentra determinado por el artículo 44 de nuestra Ley Fundamental, el cual dispone que el Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General. Estos límites 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.

La población, otro elemento formativo del Distrito Federal, constituye la de mayor densidad demográfica; en virtud, de que dentro de ella se ubica la capital de la República Mexicana; es decir, la Ciudad de México, que es una de las más densamente pobladas del mundo, creciendo no obstante y a pesar de su importancia histórica, cultural y económica, de personalidad jurídica y política.

Ahora bien, los derechos políticos subjetivos de los

ciudadanos que residen en el Distrito Federal, están limitados porque solamente pueden ejercerlo para integrar las Cámaras que componen el Congreso de la Unión y de la designación del Presidente de la República, pero no participan de la designación del Jefe del Departamento del Distrito Federal, quién es designado por el Presidente de la República, y además, puede removerlo libremente cuando así lo disponga tal alto funcionario administrativo.

En el mismo sentido, el orden jurídico del Distrito Federal, se forma con las leyes que emanen del Congreso de la Unión, pues, el Distrito Federal como toda entidad federativa no tiene una constitución local.

El Poder Legislativo como función pública de creación legislativa, se ejerce dentro del Distrito Federal por el mismo Congreso de la Unión, ya que éste actúa como "legislatura" de esta entidad federativa y cuya competencia, en lo que a ésta concierne, se integra con todas aquellas facultades que no corresponden a las materias normativas federales que señala la Constitución, en su artículo 124. Esta situación, propicia el fenómeno de que la legislación del Distrito Federal provenga de un órgano que no se compone exclusivamente por representantes de su población, o sea, del núcleo humano demográficamente más denso del país, sino por Diputados y Senadores procedentes de los

Estados de la República, lo cual deriva, de que los ciudadanos del Distrito Federal se encuentran en plena desventaja por la reducción de sus derechos políticos plenos frente a los habitantes de las entidades federativas que componen nuestra República Federal Mexicana. Y aunque, con las reformas constitucionales de 1988, se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como un órgano de representación ciudadana, sus facultades se encuentran limitadas, como se verá en los apartados posteriores.

La función administrativa dentro del Distrito Federal o sea, el gobierno en su sentido estricto indebido, se deposita en el mismo Presidente de la República, como se desprende de la fracción VI, base primera, del artículo 73 de nuestra Ley Fundamental. El ejercicio de esta función gubernativa, se despliega a través del órgano u órganos que determine la ley respectiva, cuyo conjunto forma la entidad federativa denominada Departamento del Distrito Federal.

De esta forma, según se observa en la estructura política del Distrito Federal, en la designación de los órganos de gobierno administrativo del Departamento del Distrito Federal, no interviene la voluntad popular (la ciudadanía); a pesar de que ésta es la más numerosa del país; en virtud de que los titulares de todos los órganos de autoridad que forman el Departamento

respectivo reconocen como frente de su investidura la decisión presidencial.

El poder judicial constituye la función jurisdiccional misma, la cual tiene la finalidad esencial de dirimir controversias o conflictos jurídicos que se susciten entre dos o más sujetos de muy diversas y variada índole. La función jurisdiccional en tratándose de controversias civiles y penales, 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; en tanto, que la institución del Ministerio Público se compone en el Distrito Federal de un funcionario llamado Procurador General que nombra y remueve libremente el Presidente de la República. De estas simples apreciaciones, se observa que el titular del Ejecutivo Federal ejerce una influencia predominante en las funciones jurisdiccionales del Distrito Federal; y su poder omnímodo es tal que juega un papel muy importante en el Sistema Político Mexicano, cuyo tratamiento merece una análisis más exhaustivo que sale de la órbita de este trabajo recepcional.

2.3 LA FORMACION DE LA PORCION TERRITORIAL LLAMADA DISTRITO FEDERAL

En líneas precedentes, agotamos de manera exhaustiva el

tratamiento constitucional, histórico y social del Distrito Federal; no obstante, en este apartado pretendemos sentar las bases sobre la formación de la porción territorial llamada Distrito Federal, destacando la importancia que la Ciudad de México y sus habitantes de acuerdo al alto grado de densidad, representa en nuestro país.

Sabido es, que el Distrito Federal ha sufrido en el transcurso de la historia de México una serie de transformaciones, que han ido incluso a la municipalización misma de esta entidad federativa, producto de la Constitución Política de 1917. Sin embargo, la vida municipal del Distrito Federal fue interrumpida en 1928 bajo el Gobierno del General Alvaro Obregón. Las principales causas que dieron pauta para la desaparición de los municipios en el Distrito Federal, fue el gran auge económico y político que alcanzó en la historia de México, el Distrito Federal.

Es indudable, que el Distrito Federal ha sido, en transcurso de la historia de México, el centro de atracción más importante en lo económico, político y cultural. Más aún, dentro de él, emanan las disposiciones más importantes del Gobierno, se encuentra la mayor capacidad y diversidad de la industria, las mejores y más surtidas fuentes de trabajo residen, precisamente, en el Distrito Federal.

En el aspecto histórico como ha sido precisado con antelación, el paso definitivo para la creación del Distrito Federal lo dió el Congreso, por Decreto del 18 de noviembre de 1824. De esta perspectiva, el Distrito Federal surge en nuestro país con el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 y con la Constitución Federal de ese mismo año.

No obstante, el Distrito Federal ha sufrido durante el devenir histórico, diversas transformaciones, sociales, culturales y políticas; hasta convertirse actualmente en la Ciudad más poblada del mundo, cuya problemática encierra una infinita gama de problemas que enfrenta a diario, y que constituye el antecedente inmediato del perfeccionamiento institucional, que debe sufrir las instituciones y los órdenes jurídicos que rigen en la Ciudad de México.

En efecto, para comprender el quid de nuestro trabajo recepcional, con mayor profundidad y claridad, debemos analizar la problemática que encierra la metrópoli mexicana, como producto de la formación del Distrito Federal; y no aislarse en el análisis de la vida constitucional o política del propio territorio que comprende el Distrito Federal.

El principal efecto que ha provocado la formación del Distrito Federal, es el exorbitado crecimiento demográfico, como

consecuencia de la gran migración del resto del país hacia el Distrito Federal. Es evidente, que el crecimiento explosivo y anárquico del Distrito Federal, es el generador de toda una amplia gama de problemas políticos, económicos y sociales; ya que, propicia distorsiones y deficiencias en materia de servicios públicos, contaminación, marginalidad, abasto, delincuencia, finanzas y recursos de esta entidad, etc.

De todo lo anterior, podemos destacar que la mayor concentración de población del país se encuentra, precisamente, en el Distrito Federal, que constituye indudablemente el centro político, económico y social del país. Sin embargo, y aún cuando existe el mayor incremento poblacional en lo que se refiere al crecimiento de las ciudades del país, existe una marcada falta de democratización de las instituciones gubernativas; pues, ya analizamos la influencia del titular del Ejecutivo Federal en todas las órbitas del Distrito Federal (Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

En tal virtud, y aunque la formación del Distrito Federal, en el año de 1824, fue un acierto de los Constituyentes en la actualidad, ya es uno de los problemas más serios de todos el sistema político mexicano, que exige una reestructuración y un nuevo tratamiento constitucional. La problemática social, cultural, política y económica del Distrito Federal, ha rebasado

en mucho el tratamiento Constitucional, ya caduco y obsoleto, que está limitado para resolver toda la problemática que atraviesa nuestra Ciudad de México.

C A P I T U L O I I I

SITUACION JURIDICO - POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL

- 3.1.- ANALISIS JURIDICO DEL ARTICULO 44 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 3.2.- ANALISIS JURIDICO DE LOS ARTICULOS 1, 2, 3, 13, 14, 15 Y 52 DE LA LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
- 3.3.- NECESIDAD DE REESTRUCTURAR CONSTITUCIONALMENTE AL DISTRITO FEDERAL.
- 3.4.- DIVERSAS POSTURAS SOBRE LA PROBLEMÁTICA JURIDICO - POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL
- 3.5.- APORTACIONES.

3.1 ANALISIS JURIDICO DEL ARTICULO 44 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En este capítulo analizaremos la problemática jurídico-política en torno del artículo 44 Constitucional; es decir, respecto de la posibilidad de crear el Estado del Valle de México y afianzar la reforma política, con base en un nuevo tratamiento jurídico, del Distrito Federal.

Con base en lo anterior, y para comprender nuestro trabajo recepcional, "Consideraciones Jurídico-Políticas del artículo 44 de nuestra Ley Fundamental", es necesario hacer una transcripción del dispositivo constitucional en comento, y posteriormente realizar los comentarios pertinentes. Al respecto, dicho dispositivo constitucional reza así:

A R T I C U L O 4 4

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

En líneas precedentes, cuando analizamos el aspecto histórico-político del Distrito Federal, señalamos que éste aparece, según la historia, en la Constitución Federal de 1824 ante la necesidad de que los Poderes Federales tuvieran un lugar dónde residir; y aunque, existen diversas polémicas en el devenir histórico del Distrito Federal, reaparece nuevamente como Distrito Federal, cuando en 1847, se reinstaura el federalismo en nuestro país.

El artículo 44 Constitucional, mismo que no ha sufrido reformas ni modificaciones desde la promulgación de la Constitución de 1917, y que actualmente está vigente en su primera parte establece la extensión geográfica del Distrito Federal; es decir, fija los límites del Distrito Federal, límites que fueron claramente establecidos al momento de ser aprobada la Constitución Política que actualmente nos rige, cuando dispone: "...El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene...".

En este sentido, específicamente hablando, los límites del Distrito Federal se plasman en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, cuyo tratamiento como corresponde al esquema de este trabajo de investigación, será analizado en el inciso subsecuente. Lo anterior, nos permite inferir que el texto constitucional que se comenta contempla en su primera parte la extensión geográfica del Distrito Federal,

cuyo tratamiento constitucional, es que se trata del asiento de los poderes federales; y además dicho dispositivo constitucional, también prevé la posibilidad de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, cuando dispone literalmente en lo conducente:

"...Y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General...".

Sin embargo, el análisis de este dispositivo constitucional, en lo referente a las características institucionales del Distrito Federal, exige que también se puntualice sobre la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra reza así:

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

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

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

3. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una asamblea integrada por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos de la fracción IV

del artículo 77 de esta Constitución.

La elección de los veinteseis representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en lo particular disponga la ley...".

En virtud de lo anterior, y con base en lo previsto por la fracción VI del artículo 73 de nuestra Ley Fundamental se ha reconocido la posibilidad de que los ciudadanos del Distrito Federal ejerciten sus derechos democráticos a través de una Asamblea de Representantes, que desempeña las funciones de discusión, deliberación y reglamentación que permite la intervención más directa de la ciudadanía en los asuntos del Distrito Federal. No obstante, la Asamblea de Representantes constituye un órgano de participación democrática restringida de la ciudadanía del Distrito Federal; pues las funciones de tal Asamblea están limitadas, única y exclusivamente, a las materias que establece el artículo 7º de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; empero, aunque es importante que los ciudadanos del Distrito Federal tengan un órgano de representación, el titular del Ejecutivo Federal en términos de lo previsto por la fracción VI de artículo 73 Constitucional en relación con los dispositivos 1º, 2º y 3º, de la Ley Orgánica del

Departamento del Distrito Federal, tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quién nombrará y removerá libremente.

Lo anterior, demuestra que los ciudadanos del Distrito Federal tienen facultades restringidas para elegir a sus autoridades políticas y administrativas; empero, en relación a la población que habita el Distrito Federal, y que constituye la entidad federativa con mayor densidad demográfica del país, es palpable la capacidad económica y política de dicha entidad federativa; lo cual exige una reestructuración constitucional y un tratamiento más democrático de los ciudadanos que residen en el Distrito Federal.

En cuanto a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, podemos afirmar que es un órgano cuasilegislativo porque no puede expedir leyes, sólo tiene facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, y ser portavoz de los problemas prioritarios que afecten a la ciudadanía, así como otras atribuciones administrativas. La Asamblea de Representantes constituye un avance en la representación popular de los habitantes de la metrópoli, sin embargo, no es propiamente un poder legislativo que comparta realmente el gobierno de la ciudad. Cuando se propuso la creación de la Asamblea se escucharon varias opiniones en contra.

las cuales consideraban inútil su constitución, por no ser realmente un órgano legislativo; a este respecto, se dijo que el Distrito Federal no podría duplicar este poder; porque realmente no era un estado, ni tampoco podría crearse un gobierno autónomo, toda vez que la Ciudad de México es el asiento de los poderes de la Unión y el Presidente de la República ejerce las funciones ejecutivas y el Congreso de la Unión, las legislativas; de tal suerte que esto último sólo puede tener un apoyo en la Asamblea de Representantes, la cual constituye así, un órgano propiamente asesor al gobierno de la ciudad. (29)

En efecto, las funciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, están limitadas; y prioritariamente, las funciones ejecutivas y legislativas, corresponden en forma respectiva al Presidente de la República y al Congreso de la Unión. Ahora bien, el Distrito Federal constituye en sí una entidad federativa, como se desprende del artículo 43 de nuestra Ley Fundamental; es decir, es un estado que tiene una población, un territorio y un gobierno, con las especificaciones y modalidades que determina la Constitución Fundamental.

Por otra parte, el dispositivo constitucional que se comenta

(29) Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*
Editorial Trillas, S. A. de C. V.
México. 1992. p.p. 85 y 86

también prevé la posibilidad de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar y se constituya el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Al efecto, la fracción V del artículo 73 del Orden Primario, estatuye:

"...Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación...".

De esta tesitura, y al establecer que el Distrito Federal es parte integrante de la Federación, así como la posibilidad de cambiar la residencia de los Poderes Federales, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reafirma la posición jurídica y política que existe en nuestro país respecto del régimen gubernativo que rige en la actualidad, el Federalismo. Sin embargo, el cambio de residencia de los Poderes Federales y la creación del Estado del Valle de México ha generado toda una polémica, jurídica y política, que se manifiesta a través de diversas posturas, corrientes y posiciones de varios grupos políticos, doctrinarios y ciudadanía en general. Desde luego, el tratamiento de esta polémica, jurídica y política, será analizada

en los incisos subsiguientes como corresponde a la secuela de este trabajo de investigación.

Es de advertir, que al interpretar lógicamente y jurídicamente, los preceptos constitucionales relativos al Distrito Federal, notamos que el dispositivo constitucional que se comenta es decir, el artículo 44 Constitucional, aunque prevé el cambio de residencia de los Poderes Federales, y la creación del Estado del Valle de México, en forma equívoca y contradictoria, fija los límites y extensión, del Distrito Federal, los cuales serán asignados por el Congreso General. En efecto, el Distrito Federal ya tiene definidos sus límites y extensión, lo anterior, en términos de lo prescrito por la primera parte del artículo 44 Constitucional en relación con el numeral 13 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y resulta disonante preceptuar en la parte última del multicitado precepto constitucional (artículo 44 parte in fine); que al cambiar la sede de los Poderes Federales, el Distrito Federal se erigirá en el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General; pues simple y sencillamente, si ocurre tal supuesto constitucional, el traslado de los Poderes Federales, el Distrito Federal desaparece como tal y en el mismo lugar sin variar los límites y extensión, se crea el Estado del Valle de México.

Al respecto, el tratadista Juan Antonio Martínez De la Serna, manifiesta lo siguiente: "...el cambio está calculado por el artículo 44. Lo que es hoy Distrito Federal sería en tal supuesto Estado del Valle de México. Lo que parece disonante es que se diga que los límites y extensión se asignarán por el Congreso. En efecto, si el Distrito Federal tiene ya sus límites definidos, es claro que al desaparecer como tal, en el mismo lugar sin necesidad de variar límites, habrá de ser por mandato constitucional el Estado del Valle de México...". (30)

En virtud de lo anterior, en el inciso correspondiente, analizaremos tanto la problemática, jurídica y política, que ha suscitado la creación del Estado del Valle de México, la necesidad de democratizar el Distrito Federal; y por ende, la urgente y apremiante exigencia de reestructurar el tratamiento que preceptúa la Constitución Federal sobre el Distrito Federal. De esta forma, también en el inciso correspondiente, planteamos una serie de aportaciones de este trabajo de investigación, entre otras, las relativas a la reforma constitucional del artículo 44, debido a los apuntamientos vertidos con antelación.

(30) Cfr. MARTINEZ DE LA SIERRA, JUAN ANTONIO. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983. p.419

3.2 ANALISIS JURIDICO DE LOS ARTICULOS
1, 2, 3, 13, 14, 15 Y 52
DE LA LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

En el análisis jurídico de los artículos más relevantes para este trabajo recepcional, sobre el Distrito Federal, de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, exige en forma sistemática, de la transcripción de tales preceptos. De esta forma, y para efectos de ilustrar este trabajo de investigación, en primer término hacemos la cita textual de los artículos relativos y posteriormente vertimos los comentarios jurídicos correspondientes, sin soslayar que el tema total, es precisamente, establecer la problemática jurídica y política actual del llamado Distrito Federal.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, vigente en la actualidad, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 29 de diciembre de 1978, siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el señor Licenciado José López Portillo.

En el capítulo I refiere al Gobierno y Territorio del Distrito Federal, de la Ley en cita, al artículo 19, preceptúa lo siguiente:

"...Artículo 19.- El Presidente de la

República de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base la. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente..."

Una de las facultades del Congreso General, es precisamente, la de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose en el caso que nos ocupa, a que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quién lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva. Desde luego, la ley respectiva, es la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que viene a ser la ley reglamentaria respectiva de la fracción VI del artículo 73 Constitucional.

Es el caso, que el dispositivo de la Ley Orgánica que se cometa, establece como órgano u órganos que auxiliarán al Presidente de la República en el Gobierno del Distrito Federal, a la institución del Jefe del Departamento del Distrito Federal, quién será nombrado y removido libremente por el titular del

Ejecutivo Federal. De tal suerte, que en cuanto al Gobierno del Distrito Federal, podemos afirmar que éste depende directamente del titular del Ejecutivo Federal, quién es directamente el responsable de la administración del Departamento del Distrito Federal; y obvio es, el ejercicio de sus funciones las ejerce a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en quién el Titular del Ejecutivo de la Nación delega sus funciones.

Sin embargo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, a contrario sensu de la forma de elección del Titular del Ejecutivo Federal, quien es elegido conforme a lo prescrito por el artículo 81 de la Ley Fundamental, al través de su Ley reglamentaria, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; esto es, mediante el sistema electoral del voto directo y secreto, y cuya elección popular depende de que el candidato presidencial haya obtenido la mayoría de votos emitidos en forma personal por los ciudadanos que hagan uso de sus derechos políticos; puede ser designado y removido libremente por el propio titular del Poder Ejecutivo Federal.

En otras palabras, el Jefe del Departamento del Distrito Federal puede ser cambiado sin mayor trámite que la voluntad misma de Presidente de la República, porque éste al igual que los Secretarios de Estado son colaboradores del titular del Ejecutivo Federal y su designación, así como su remoción constituyen un

acto de la voluntad de dicho Presidente de la República. De ahí, que al depender de manera directa el Gobierno del Distrito Federal del Presidente de la República, se restringe la actividad democrática de los ciudadanos del Distrito Federal; en virtud, de que tales ciudadanos no participan en la designación en forma directa del Jefe del Departamento del Distrito Federal, o bien, de los Delegados de las Delegaciones que forman parte del Departamento del Distrito Federal.

Ahora bien, el artículo 2º de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, establece lo siguiente:

"...El Jefe de Departamento del Distrito Federal deberá residir en la propia entidad durante el tiempo en que desempeña su cargo...".

Este dispositivo reglamentario constituye una consecuencia lógica y natural del desempeño del cargo encomendado por el titular del Ejecutivo Federal al Jefe del Departamento del Distrito Federal; pues, es incuestionable que éste deberá residir en la propia entidad denominada Distrito Federal, durante el desempeño de su cargo, para un mejor desempeño de las tareas encomendadas. Sin embargo, esta condición para desempeñar el cargo conferido de residir en el propio Distrito Federal, en nuestra opinión, también debe plasmarse como uno de los

requisitos para ocupar el cargo de Jefe del Departamento del Distrito Federal, como se analizará pormenorizadamente en el inciso relativo a las aportaciones de este trabajo de investigación.

En tratándose del artículo tercero de la ley en cuestión, en forma íntegra preceptúa lo siguiente:

"...El Jefe del Departamento del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos que competen al Departamento del Distrito Federal en los términos de esta ley, de las siguientes unidades administrativas:

I.- La Secretaría General de Gobierno para atender, primordialmente, las materias relativas al seguimiento de las funciones desconcentradas en las delegaciones del Departamento así como en los asuntos de trabajo y previsión social y todo lo relacionado con la administración de los recursos territoriales y bienes del Distrito Federal.

II.- La Secretaría General de Planeación y Evaluación para atender, primordialmente, las materias relativas a la planeación, programación, evaluación y fiscalización de la administración

financiera.

III.- La Secretaría General de Obras para atender primordialmente, las materias relativas a obras públicas, operaciones hidráulicas y vivienda.

IV.- La Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología para atender, primordialmente, las materias relativas a la proyección del área urbana y los problemas del medio ambiente, así como el fomento a las actividades agropecuarias.

V.- La Secretaría General de Desarrollo Social para atender, primordialmente, las materias relativas a los servicios médicos, las actividades cívicas, la recreación, los reclusorios y centros de readaptación social, la promoción deportiva y las actividades turísticas y culturales.

VI.- La Secretaría General de Protección y Vialidad para atender, primordialmente, las materias relativas a la seguridad pública y la vialidad.

VII.- La Oficialía Mayor para atender, primordialmente, la administración y desarrollo del personal, el ejercicio presupuestal, los recursos materiales, los servicios generales y,

en general, la administración interna del Departamento del Distrito Federal.

VIII.- La Tesorería para atender, primordialmente las materias relativas a la operación de la administración fiscal y la recepción de ingresos del Departamento del Distrito Federal.

IX.- La Contraloría General para atender, primordialmente, la auditoría y el seguimiento y control de obras y servicios; y

X.- Las Delegaciones a que se refiere el artículo 14 de esta ley.

Asimismo podrá contar con dos Secretarías Generales adjuntas para atender nuevas actividades administrativas o para realizar, con carácter temporal, las tareas específicas que al efecto delegue la Jefatura del Departamento; además contará con las coordinaciones generales, direcciones generales y demás unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados que establezca su reglamento interior...".

Esta transcripción relativa al artículo 3º de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, preceptúa la

organización, administración y funcionamiento de los asuntos que competen al Distrito Federal, bajo los terminos que establece la propia Ley Orgánica y con el auxilio de unidades administrativas, siendo éstas las siguientes: La Secretaría General de Gobierno; La Secretaría General de Planeación y Evaluación; La Secretaría General de Obras; La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; La Secretaría General de Desarrollo Social; La Secretaría General de Protección y Vialidad; La Oficialía Mayor, La Tesorería, La Contraloría General, y finalmente, las dieciséis delegaciones que forman parte del Departamento del Distrito Federal. Las funciones de estas unidades administrativas, se encuentran especificadas en las diversas fracciones del precepto en cuestión.

Siguiendo con el análisis jurídico de los preceptos relativos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, el artículo 13 de la Ley en estudio, determina lo siguiente:

"...Los límites del Distrito Federal son los fijados por los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, expedidos por el H. Congreso de la Unión, que ratifican los convenios celebrados con los Estados de Morelos y México respectivamente.

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 Cometilla, Cañada de la Cumbre, Chicomocelo, Xalcoyuca, Sayolincuaulia, Las Nieves, Tepetlatitlán Chila, Terremote de San Andrés en el Lago de Chalco, Diablotitla, El Tepozán, en el Lago de Texcoco Pantitlán, Tlatel de los Barcos hasta el Tecal. Por el lado Norte del mismo Valle será el límite la línea partiendo del punto últimamente mencionado, o sea El Tecal, pase por los denominados Tequexquitenco, La Cumbre del Cerro de la Rosca, y los de los llamados Pitahayo Atlaquihualoya, Cantera Colorada, Chiquihuite sufriendo la línea entre estos dos puntos, una inflexión hacia el Norte como se indica en el plano respectivo, para continuar la línea hacia el Norte por la cresta de la serranía ligada a el Chiquihuite y pasando por lo mismo por Cerro Cuate, Ocotal, Pichacho, Mesa Alta, Los Metates, Puerto, El

Panal, La Joya, La Corona y Cerro de Chaima, para bajar de allí al camino que conduce a Cuauhtepec y continuar por éste hacia el Sur hasta el pueblo de San Lucas y de allí hasta el Río de Tlalnepantla, continuando por éste hasta el punto llamado La Patera para continuar de allí hasta el Poniente, pasando junto a las casas de la Hacienda de Enmedio, del Rancho de San Pablo y de Oviedo, quedando estas casas del lado del Estado de México y continuando la línea divisoria por los límites de la Hacienda de Carega hasta llegar al del Distrito Federal, será la línea que partiendo del punto mencionado lo ligue con el principio del camino de las ARMAS, continuando por todo este camino hasta el punto en que forma cruce con el camino de la Naranja, bajando por éste hacia el Oriente hasta encontrar el camino que conduce de la Hacienda de León a Azcapotzalco para seguir por este camino hacia el Sur, pasando por los puntos llamados el Comedero o Cernider, Cuatro Caminos, Colegio y El Arquillo, hasta llegar a la Barranca de Acenado continuando por Tecamachalco y toda la Cañada del mismo nombre hasta llegar al punto llamado Mojonera de Santa Ana, de donde

la línea continua recta hasta el cerro llamado Manzanastitla en jurisdicción de Cuajimalpa siguiendo por los puntos llamados Hueyatla, pueblo de Santiaguillo, Cerro de los Padres, Cañada del Espino, Arroyo de Monamiqueaitl hasta el punto del mismo nombre cerca de Huixquilucan pasando de allí a las Cumbres de los Cerros de Tetela y Tepalcatitla, Puerto de las Cruces y de allí al poniente hasta La Pirámide, Cerro de Tepehuisco y Llano de las Carboneras del Rey, bajando después hacia el Sureste por el cerro de El Angel, Barranca del Pedregal, al punto llamado Ojo de Agua siguiendo por las cúspides de los Cerros llamados Teponaxtle, Gavilán, El Muñeco, La Gachupina, El Cochinito, Hueytxoco, Minas de Centeno, Media Luna, Taravilla. El Texcal, punto llamado Cruz del Morillo, y Cerros que existen entre el llamado Picacho y Horno Viejo, para pasar de allí a la Loma de Agua de Lobos, Tecuiles, Cerro de Tuxtpec, y Mojonera de la Media Luna, en donde terminan los límites del Distrito con el Estado de México. El límite entre el Distrito Federal y el Estado de Morelos, lo marca la línea poligonal que tiene por extremos la culminación del Cerro Tuxtpec y

el paraje denominado La Tranca y por vértice, las culminaciones de los Cerros Texoyo, Chichimatzin, Quimixtepec, Otlayuca, Zohuanquillo, Ocotecatl y el lugar llamado Yepac...".

Este artículo 13 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal es una reglamentación especial del artículo 44 Constitucional, en lo referente a la extensión geográfica y límites del propio Distrito Federal.

Según quedó asentado en el inciso relativo al marco histórico y formación del Distrito Federal, éste surge por decreto del 28 de noviembre de 1824, en el cual el Congreso Constituyente, fijó la residencia de los Poderes Federales en la Ciudad de México y determinó que el distrito correspondiente quedaría comprendido en un círculo cuyo centro sería la plaza mayor de la propia ciudad y su radio de dos leguas; ésto es, una distancia aproximada de once kilómetros de radio, medido desde el Zócalo.

Ahora bien, en lo relativo al artículo 44 Constitucional, cuando preceptúa "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene"; el Constituyente de 1917 aludía al que había asignado para el Distrito Federal el Congreso de la Unión mediante los decretos expedidos los días 15 y 17 de diciembre de

1898 por virtud de los cuales se establecieron los límites, que según se corrobora mediante el texto del artículo que se comenta, aún en la actualidad perduran.

En efecto, el precepto en cuestión, puntualiza pormenoriza - damente sobre los límites y extensión del Distrito Federal y aún refiere que tales límites son los fijados por los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898.

Cabe aclarar, que en caso de la realización del supuesto constitucional previsto por el artículo 44, en el sentido del cambio de residencia de los Poderes Federales, el Distrito Federal se erigirá en Estado del Valle de México; y dado, que sus límites se encuentran perfectamente establecidos mediante la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, resulta insensata la afirmación del Constituyente de 1917, cuando manifiesta que en caso de que se riga como Estado del Valle de México, el Distrito Federal, dependerá de los límites y extensión que le asigne el Congreso General. Por lo tanto en el inciso correspondiente a las propuestas o aportaciones de este trabajo recepcional, se sugiere la modificación de tal precepto constitucional.

En tanto, el artículo 14 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, a efecto de continuar el análisis correspondiente, preceptúa:

"...Artículo 14.- El Distrito Federal se divide en Delegaciones denominadas como sigue:

- I. Alvaro Obregón;
- II. Azcapotzalco;
- III. Benito Juárez;
- IV. Coyoacán;
- V. Cuajimalpa de Morelos;
- VI. Cuauhtémoc;
- VII. Gustavo A. Madero;
- VIII. Iztacalco;
- IX. Iztapalapa;
- X. La Magdalena Contreras;
- XI. Miguel Hidalgo;
- XII. Milpa Alta;
- XIII. Tláhuac;
- XIV. Tlalpan;
- XV. Venustiano Carranza; y
- XVI. Xochimilco..."

En cuanto a la división del Distrito Federal en 16 Delegaciones, éstas responden a las necesidades de desconcentración, administrativa y política, plasmada por primera ocasión el 29 de diciembre de 1970, fecha de expedición de la tercera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Por otra parte, el artículo 15 de la Ley en cita, establece lo siguiente:

"...Artículo 15.- Las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal son órganos desconcentrados y estarán a cargo de un delegado, el cual será nombrado y removido por el Jefe del Departamento, previo acuerdo del Presidente de la República. El delegado deberá tener residencia en el Distrito Federal no menor de dos años inmediatamente anteriores a la fecha de su nombramiento.

Los delegados ejercerán las atribuciones que corresponden al Departamento del Distrito Federal, en sus respectivas jurisdicciones. Quedan exceptuadas aquellas atribuciones que por su naturaleza sean propias de los órganos de la administración centralizada. La desconcentración de atribuciones siempre será general y garantizará la autonomía de su ejercicio por los delegados, en coordinación con los órganos de administración central y desconcentrada, para el mejor gobierno de la entidad..."

Es de advertir, que el artículo 15 de la Ley Orgánica del

Departamento del Distrito Federal, determina también los perímetros de las Delegaciones del Distrito Federal, en forma muy específica; empero, para los efectos del presente trabajo de investigación basta con la transcripción apuntada, dado que el precepto que se comenta define claramente a las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal como órganos desconcentrados, mismos que dependen de un Delegado, el cual será nombrado y removido por el Jefe del Departamento, previo acuerdo del Presidente de la República.

Sobre el particular, podemos afirmar que resulta violatorio de los principios democráticos el precepto que se analiza: toda vez, que restringe la actividad política de los ciudadanos del Distrito Federal para elegir a sus gobernantes, tanto al Jefe del Departamento del Distrito Federal como a su propio Delegado; concediendo dicha atribución al Jefe del Departamento del Distrito Federal y en forma muy particular al Presidente de la República.

Finalmente, el artículo 52, contemplado en el capítulo VI intitulado De la Participación Política de los Ciudadanos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; concibe lo siguiente:

"...Artículo 52.- Son derechos de los

ciudadanos residentes en el Distrito Federal los siguientes:

I. Los que les confiere la Constitución y demás leyes y reglamentos aplicables;

II. Emitir su voto sobre los ordenamientos legales y reglamentos, sujetos al referéndum en los términos de esta ley, y

III. Otorgar su apoyo a las iniciativas populares sobre ordenamientos legales y reglamentos en los términos de esta ley...".

Es evidente que el artículo que se comenta establece la participación política de los ciudadanos que habitan en el Distrito Federal; y aunque sostiene entre los derechos de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal; los siguientes: Los que confiere la Constitución, emitir su voto sobre los ordenamientos legales y otorgar su apoyo a las iniciativas populares sobre ordenamientos legales y reglamentos. Se nota claramente la falta de aplicabilidad de tal precepto; en virtud, de que los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal se encuentran muy limitados; pues no participan en la elección del Jefe del Departamento del Distrito Federal y de sus Delegados, sino que éstos son designados y removidos libremente por el titular del Ejecutivo Federal.

No podemos soslayar, que como un adelanto jurídico el significado del artículo 52 de la Ley en estudio, constituye un serio antecedente para hacer efectiva la participación democrática de los ciudadanos que habitan en el Distrito Federal; pero en la realidad dista mucho de ser un artículo eficaz, dados los argumentos vertidos con antelación.

En efecto, aunque el artículo 52 en cuestión estipule la participación y la consigna de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, con sujeción a los lineamientos establecidos en la Constitución, la vida real demuestra que quien ejerce la actividad gubernativa es, precisamente, el titular del Ejecutivo Federal; ya que éste designa tanto al Jefe del Departamento como a los propios Delegados. Lo anterior, también encuentra su fundamento jurídico en los artículos 73 fracción VI, base 1ª de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los preceptos 1º y 15 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

En tal virtud, existen serias contradicciones jurídicas de los ordenamientos legales de referencia, cuyo tratamiento exige una reestructuración que se adecúe a la realidad económica, política y social de los habitantes del Distrito Federal; habida cuenta, de que los ciudadanos del Distrito Federal desean participar activamente en la designación de las autoridades

gubernativas, como ha sido demostrado en infinidad de consultas populares, plibiscitos y demás actos de la ciudadanía en general.

Desde luego, conforma al esquema de este trabajo recepcional corresponde analizar tales cuestionamientos en los incisos subsiguientes; empero, resta referir que en el tema en cuestión, debemos concluir que los habitantes del Distrito Federal tienen derechos políticos restringidos; toda vez, que no participan en la designación y remoción del Jefe del Departamento del Distrito Federal y de los Delegados, encargados de los órganos desconcentrados (Delegaciones) facultadas para desempeñar las actividades gubernativas del Departamento de Distrito Federal, lo cual se corrobora con el análisis de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, salvo el artículo 52 de dicho ordenamiento legal, que como ha sido asentado constituye simplemente un adelanto jurídico que se pierde en la vaguedad de la estructura del Sistema Político Mexicano, cuyo vértice principal, es precisamente, el titular del Ejecutivo de la Nación.

3.3 NECESIDAD DE REESTRUCTURAR CONSTITUCIONALMENTE AL DISTRITO FEDERAL

Desde el punto de vista jurídico, el Distrito Federal no es simplemente el lugar donde residen los Poderes Federales del

Estado Mexicano, sino que también constituye una entidad federativa, conforme a lo prescrito por el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De tal suerte, que el Distrito Federal tiene una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridad (El Poder en sentido amplio), que desempeñan, dentro de su territorio, las funciones específicas conocidas comúnmente como legislativa, ejecutiva y judicial (Poderes en sentido estricto). La función legislativa es desempeñada por el mismo Congreso de la Unión, que se integra por diputados y senadores procedentes de los Estados de la República.

En tal virtud, dada la composición de las Cámaras que forman el Congreso de la Unión provoca, cuando actúa como órgano representante del Distrito Federal en su carácter de legislatura, que no tenga la representatividad política de su población, ya que en la producción de las leyes locales respectivas intervienen legisladores individualizados procedentes de otras entidades que forman parte de la Federación, en términos de lo prescrito por el artículo 43 de nuestra Ley Fundamental.

Lo anterior se corrobora, cuando analizamos la fracción VI del artículo 73 de la constitución, que al Congreso de la Unión corresponde legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. De ahí, que el tratadista Ignacio Burgoa, refiera: "...En otras

palabras, al declarar la fracción VI del artículo 73 Constitucional que al Congreso de la Unión corresponde legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, en el fondo auspicia que los diputados y senadores que no emanen de la voluntad de su elemento humano se injieran en la elaboración y expedición de los ordenamientos legales correspondientes, circunstancia que coloca a la población de dicha entidad en una situación de *capitis deminutio política* frente a la de los Estados miembros, cuya hegemonía en la creación de leyes para el Distrito Federal no se neutraliza por el hecho de que la diputación de éste sea la más numerosa dentro de la cámara respectiva por razones demográficas, pues en el senado los representantes de dicha entidad implican indiscutiblemente una porción muy reducida de su integración humana..." (31)

En tanto, la función administrativa dentro del Distrito Federal desplegada por el Gobierno en sentido estricto, en forma indebida se deposita en el Presidente de la República, como lo ordena la fracción VI base la del artículo 73 Constitucional. Consecuentemente, el ejercicio del Gobierno con sujeción a esta disposición, lo despliega el titular del Ejecutivo Federal, por conducto del Departamento del Distrito Federal, teniendo un Jefe

(31) *BURGOA, IGNACIO. Ob. cit. p. 392*

v dieciséis delegados, designados y removidos libremente por el Presidente de la República.

Advertimos en estas aseveraciones, que en la designación de los órganos administrativos del Distrito Federal (Gobierno) no interviene la voluntad popular; es decir, su ciudadanía a pesar de que ésta sea la más numerosa del país; en virtud de que los titulares de todos los órganos de autoridad que forman el Departamento del Distrito Federal reconocen como fuente de su investidura la decisión presidencial unilateral, ya sea directa o indirectamente.

Es incuestionable que los ciudadanos del Distrito Federal se encuentran en una situación de *capitis deminutio politica* porque no intervienen en la designación de los miembros de las autoridades de Gobierno; a pesar de que el Distrito Federal constituye una entidad federativa; y además, se advierte una supresión del principio democrático, que debe regir todas las instituciones políticas del Sistema Federal Mexicano.

La función jurisdiccional del Distrito Federal se deposita en el Tribunal Superior de Justicia y en jueces civiles, penales, de lo familiar, del arrendamiento inmobiliario, etc. Los lineamientos que rigen la integración y funciones del Tribunal Superior de Justicia se rigen en sujeción a la Ley Orgánica

respectiva. La designación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia proviene directamente del Presidente de la República.

Coligiendo, es indudable que los ciudadanos del Distrito Federal, a partir de las reformas constitucionales de 1928, carecen de derechos políticos para integrar sus órganos representativos de Gobierno. Esta ausencia de derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal constituye una inquietud de todos los tratadistas de la materia.

Al respecto, Daniel Moreno, sostiene: "...Cuando hace tres décadas, al final de la carrera de abogado, nos vimos en el trance de escoger el tema para tesis, recogiendo una expresión del maestro de Derecho Administrativo José Castro Estrada, resolvimos tratar el tema de la *capitis deminutio* de la ciudadanía del Distrito Federal. Hicimos hincapié en que ninguna autoridad es electiva, porque la reforma del año de 1928, que transformó la fracción VI del artículo 73 Constitucional, quedó redactada en la siguiente forma: "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.". Varias leyes reglamentarias se han expedido, pero en ninguna se le a vuelto a dar participación electoral a la ciudadanía del

Distrito Federal, lo que resulta muy grave si sabemos que constituye un conglomerado que supera los diez millones de habitantes y que los ciudadanos están privados de buena parte de sus derechos se aproximan a los cinco millones. A pesar de los cambios de las leyes, uno de los últimos de cierta importancia administrativa, en virtud de que descentralizó en gran parte las actividades del Jefe del Distrito Federal, relevando de algunas, que pasaron a los delegados; a pesar de dichos cambios en el orden político priva la misma situación de 1928, que no ha sufrido ninguna variación favorable al Gobierno propio...". (32)

En líneas precedentes determinamos la situación jurídico-política de los ciudadanos del Distrito Federal, partiendo de un análisis jurídico de los principales preceptos constitucionales y reglamentarios. Sin embargo, para comprender con mayor claridad y profundidad la problemática que una metrópoli como la mexicana ha llegado a tener es necesario no quedarse en el mero análisis jurídico-constitucional o en el político. Por el contrario, es importante además aproximarse al conocimiento de la sociedad capitalina a través del método de análisis sociológico, porque con él es posible dilucidar una serie de problemas que, como

(32) MORENO, DANIEL. *Derecho Constitucional Mexicano*.
7ª Ed. Editorial Pax-México. México. p.p. 350 - 351

consecuencia de la gran migración del resto del país hacia el Distrito Federal se han originado y agudizado. (33)

Es indudable, que el crecimiento exorbitado del Distrito Federal ha engendrado diversos problemas; en efecto, la otrora magnífica Ciudad de los Palacios está en decadencia, hay severos problemas de contaminación, inseguridad, desempleo, transporte, basura, falta de vivienda, de agua, etc.

Hay entonces, una decadencia y un deterioro físico palpable de la Ciudad de México, el nivel de vida de los habitantes es infrahumano, prevalecen condiciones de miseria y extrema pobreza, subempleo y faltas de empleo, inequitativa distribución de la riqueza. Toda esta problemática de índole social y económica, se ve incrementada constantemente, a través de los constantes procesos migratorios; y por ende, de la excesiva concentración de la población en la Ciudad de México, en sus áreas conurbanas del Estado de México, llamados por los sociólogos "cinturones de miseria".

(33) RODRIGUEZ LOZANO, AMADOR. *La Constitución Mexicana 70 Años Después. El constitucionalismo en las Postrimerias del Siglo XX. Tomo V. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México. 1988. p. 263*

y aunque los orígenes de la problemática política, social y económica que viven los habitantes del Distrito Federal tienen cauces sociológicos; hay un gran sector de la población que atribuye esta decadencia física y humana a la falta de democracia que está inmersa en la vida del Distrito Federal. En efecto, no existe un compromiso de las autoridades capitalinas con los habitantes, y mucho menos con la Ciudad; ya que su lealtad únicamente está con el Jefe que los designó es decir, con el Jefe del Departamento del Distrito Federal; o bien, con el Presidente de la República; por lo que, su interés se contrae a resolver problemas a corto plazo, carecen de programas a largo plazo que resuelvan las necesidades apremiantes de los residentes de la Ciudad de México. (34)

Por tanto, es necesario contar con autoridades políticas y administrativas, responsables y comprometidas con planes a largo plazo tendientes a resolver la problemática social, política y económica de todos los habitantes del Distrito Federal. Ante esta situación, se considera urgente que los propios ciudadanos elijan directamente a sus gobernantes, tanto a nivel municipal como estatal; no obstante, para lograr un proceso de democratización en el Distrito Federal, se requiere convertir al

(34) KUNZ BOLARDOZ, ADOLFO. *La Campana. Publicación Teórica del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. Ideas Excelsior. 1º trimestre de 1991. PARM. p. 23.*

Distrito Federal en el Estado número 32 de nuestra República Mexicana.

La necesidad de transformar el Gobierno del Distrito Federal para convertirlo en un Estado de la Federación y reintegrar a los capitalinos sus derechos políticos plenos, ante la diversidad de problemas económicos, políticos y sociales en que vive la Ciudad de México en forma muy apremiante; es hoy una tarea inaplazable. Tan es así, que ante la situación política y social que atraviesa el Distrito Federal han coincidido en torno a esta problemática diversas organizaciones políticas y sociales, en la actualidad esta exigencia se ha convertido en un reclamo generalizado de los ciudadanos del Distrito Federal.

Es de advertir, que es cada día más evidente que la forma de Gobierno que rige en el Distrito Federal está en crisis, no sólo porque ha demostrado la incapacidad política y administrativa para satisfacer las necesidades de la población, sino también porque los problemas de los ciudadanos se han multiplicado sin que se den respuestas concretas y satisfactorias a los mismos; al mismo tiempo que crece la inconformidad de los ciudadanos del Distrito para aceptar la imposición dictatorial de los integrantes de las autoridades políticas y administrativas, tanto del Jefe del Departamento, como de los delegados y otros funcionarios.

Coligiendo, es imprescindible abrir nuevos cauces a la participación ciudadana en el Gobierno de la capital como parte de un proceso de transformación democrática del país, para que mediante una gama de alternativas se resuelvan, la elección de las autoridades, la integración y estructuración de programas e instituciones que como órganos representativos tiendan a resolver los problemas propios de la urbe.

Más aún, la necesidad de una urgente reforma democrática que permita a los ciudadanos residentes en el Distrito Federal, tener y ejercer derechos políticos, al igual que los habitantes de los 31 Estados miembros de la Federación, ha motivado toda una polémica entre los doctrinados, ciudadanos; e inclusive diversas organizaciones políticas y sociales, entre ellas Partidos Políticos, Agrupaciones sociales, etc. Esta inquietud, ha coadyuvado para la celebración de foros, consultas populares, mítines, plebiscitos, ponencias, y demás manifestaciones sociales en todos los estratos sociales de la Ciudad de México, los cuales serán analizados en el inciso subsecuente de este trabajo recepcional.

Ahora bien, la reestructuración, prioritaria y eminente, del Distrito Federal en lo que se refiere a sus órganos de autoridad, exige un nuevo planteamiento constitucional de la situación jurídico-constitucional del Distrito; esto es, la necesidad de

reestructurar políticamente al Distrito Federal contempla una reestructuración constitucional; lo que significa que en el inciso referente a las propuestas de este trabajo de investigación, vamos a sugerir una serie de reformas y adiciones a los artículos relativos a la Constitución General de la República, con la finalidad de resolver la actual problemática jurídico-constitucional del Distrito Federal.

3.4 DIVERGAS POSTURAS SOBRE LA PROBLEMÁTICA JURÍDICO-POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

Aunque existe una coincidencia casi general de los doctrinarios, ciudadanos y agrupaciones sociales y partidistas sobre la forma de resolver la problemática jurídico-constitucional del Distrito Federal; y que además, reclama un nuevo tratamiento constitucional, ya sea creando el Estado del Valle de México o simplemente democratizando la vida política de los ciudadanos del Distrito. Hay diferencias muy sutiles, que nos van a determinar realizar un análisis jurídico-constitucional mediante una exposición simple, lisa y llana, de las diversas posturas que se han suscitado en torno de esta problemática.

En este orden de ideas, y en busca de una administración democrática del Distrito Federal se han elaborado varios proyectos de diversos partidos, ajenos al que durante cerca de

medio siglo ha detentado el poder en México, han sido archivados sin merecer siquiera el honor de ser discutidos dentro de los debates de alguna de las Cámaras; estos proyectos han sido encaminados para dar un comienzo de democratización al sistema político-administrativo del Distrito Federal. Sin embargo, el hecho de que la ciudadanía de esta entidad demuestra cada vez su espíritu independiente y apenas poco más de 51 por ciento de la votación es ganada por el partido oficial hace pensar que quizá no esté lejano el día en que los habitantes de la Ciudad de México, que ahora abarca prácticamente todo el Distrito, lleguen a tener autoridades electas por ellos mismos. (35)

Ante tales exigencias y reclamos populares de los habitantes del Distrito Federal, a partir del primero de julio de 1986 se iniciaron las audiencias públicas de consulta para la renovación política electoral y la participación ciudadana en el Gobierno de Distrito Federal, mismas que concluyeron el 23 de agosto del mismo año. En dichas audiencias participaron representantes de los partidos políticos nacionales, asociaciones religiosas, asociaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos en general, con el objeto de recabar la mayor información posible para resolver la problemática jurídico-constitucional del

(35) MORENO, DANIEL. *Ob. cit.* p.352

Distrito Federal, y ante la publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de junio de 1986, que convocó a la celebración de las Audiencias Públicas de Consulta para la Renovación Política Electoral y la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal.

Los aspectos más sobresalientes tratados en el curso de las Audiencias sobre participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal se resumen en cuatro puntos, básicamente: a saber:

"...1.- El Distrito Federal debe ser tratado como una entidad federativa igual que cualquier otro Estado de la República;

2.- Que el Distrito Federal debe convertirse en un Estado más de la Federación, pero manteniendo una circunscripción reducida como sede de los poderes federales;

3.- Que los poderes federales sean trasladados a otra entidad federativa y convertir al Distrito Federal en un Estado más de la Federación;

4.- Que se integre una asamblea legislativa o un congreso exclusivo del Distrito Federal..." (36)

(36) *Secretaría de Gobernación, Renovación Política, Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal México, Talleres Gráficos de la Nación. 1986. T. II*

En tal virtud, el Presidente de la República por su parte, en su iniciativa de la ley planteada ante la Cámara de Diputados el 28 de diciembre de 1986, planteó la transformación de los artículos 73 fracción VI; 79, fracción V; 89, fracción XVII; 110 primer párrafo, 11 primer párrafo, 127 y la derogación de la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las reformas propuestas por el titular del Poder Ejecutivo Federal, se pueden resumir así:

1a. La creación de una Asamblea de Diputados para el Distrito Federal y el fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social;

2a. El perfeccionamiento y profundización de la descentralización y desconcentración de la administración pública del Distrito Federal; y

3a. La organización de un poder jurídico independiente e inamovible;

Como resultado de dicha iniciativa en un acalorado debate en la Cámara de Diputados el 22 de abril de 1987, se aprueba con 213 votos a favor y 63 en contra; destacándose, en la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Presidente de la República, previo el análisis de los puntos de vista de los

diversos partidos políticos expresados en las Audiencias Públicas a través de sus diputados correspondientes; en torno al régimen de Gobierno del Distrito Federal, sus consecuencias de cambiar la condición del Distrito Federal para convertirlo en un Estado más de la República, la decisión de mantener el estatus político y jurídico del Distrito Federal y conservar su sede en la Ciudad de México; buscando que los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal no se vean mermados en relación a los derechos políticos del resto de los habitantes de la República Mexicana.

Una vez discutida y aprobada en la Cámara de Senadores la iniciativa de mérito, el lunes 10 de agosto de 1987 se publica en el Diario Oficial de la Federación del decreto por el que se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Posteriormente, el 2 de febrero de 1988 es publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En consecuencia de lo anterior, se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para buscar la participación ciudadana de los habitantes del Distrito Federal, en las

funciones de Gobierno y administración; subrayando, en la exposición de motivos, que no es el momento políticamente benéfico para la coexistencia del poder federal con un poder local, con las características que tiene el Distrito Federal, teniendo como sede la Ciudad de México.

Desde luego, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal constituye un avance significativo en la democratización de la Ciudad de México; sin embargo, aunque es una respuesta a las exigencias de los partidos políticos, de las instituciones académicas, instituciones políticas, organizaciones populares, etc., todavía conserva serias limitaciones en cuanto a las decisiones gubernativas; en virtud de que el titular del Poder Ejecutivo Federal sigue teniendo preeminencia en la designación del Jefe del Departamento del Distrito Federal y de los Delegados de cada una de las delegaciones que conforma el sistema político y jurídico del Distrito Federal.

Así tenemos, que el 29 de diciembre de 1988 la Fracción Parlamentaria del Partido Popular Socialista, retomando la problemática jurídico-política sobre el Distrito Federal, formuló en el Diario de Debates, ante la Comisión de Gobernación, la iniciativa de Ley para crear en lo que es el Distrito Federal el Estado de Anáhuac. En la que proponía substancialmente, la descentralización de la vida nacional, pues al establecer la

posibilidad de trasladar la sede de los poderes federales, cuando se estime necesario se puede coadyuvar a evitar que se sigan centralizando las funciones económicas, políticas, sociales y culturales, lo cual no alteraría la organización jurídico constitucional del territorio en que se instalaran los poderes federales. En suma la conformación de un nuevo Estado en el territorio que actualmente ocupa el Distrito Federal, no sólo está justificado plenamente sino que también ha sido refrendada por los capitalinos en las elecciones; más aún, se insiste en la propuesta del Partido Popular Socialista, porque considera indispensable respetar el principio de igualdad tanto de los ciudadanos como de las partes integrantes de la Federación y atender la existencia generalizada de restauración de los derechos políticos plenos para los ciudadanos del Distrito Federal siendo atribución del Congreso de la Unión la creación de nuevos Estados de la Federación, la formación del Estado de Anáhuac constituye una respuesta justa y constitucionalmente viable a las demandas y necesidades de los capitalinos, por lo, cual se establece el Proyecto de decreto por el cual se reforman y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para constituir el Estado de Anáhuac en el territorio que actualmente ocupa el Distrito Federal.

En este proyecto, se pretenden reformar los artículos 43 y 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

en los cuales, substancialmente, se destaca la incorporación del Estado de Anáhuac como parte integrante de la Federación, así como la residencia de los poderes de la Unión en el Estado de Anáhuac.

Sobre el particular, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, en diversas ocasiones ha presentado propuestas serias en relación con el tema, como son la Ponencia titulada "Reforma Electoral del D.F.", presentada el 5 de abril de 1989 en el Foro de Consulta sobre la reforma electoral organizado por la reciente Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la Ponencia por la Elección de un Gobierno metropolitano el 26 de abril de 1989 en el Foro de la Comisión Especial de Consulta Pública sobre la Reforma Electoral, organizado por la Comisión Federal Electoral la Ponencia "Consideraciones del Proyecto Urbano del P.A.R.M.", el "Aspecto de la Vivienda y Uso del Suelo", el 5 de julio de 1989 en el Foro organizado por la Universidad Autónoma Metropolitana y "La iniciativa de adiciones y modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de municipalización del Distrito Federal; presentada ante el pleno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el 27 de noviembre de 1990.

En la Iniciativa de Adiciones y Modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia

de municipalización del Distrito Federal, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana; establece su postura, en los siguientes considerandos:

"...PRIMERO.- Que resulta necesaria la democratización del Distrito Federal, para equiparar los derechos y obligaciones de sus habitantes con los del resto de la República.

SEGUNDO.- Que un primer y fundamental paso consistiría en el establecimiento del régimen municipal, en los términos originalmente previstos por nuestra Constitución; y

TERCERO.- Que la estructura municipal debe de orientarse con criterios históricos, geográficos y administrativos y cuyos nombres y límites específicos se incluyen como propuesta de dicha iniciativa..." (37)

En el aspecto jurídico, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, propone reformas y adiciones a la base 2ª de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estas propuestas consisten en dividir

(37) *La Campana. Publicación Teórica del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. 1º trimestre de 1991. Instituto de Capacitación Política. P.A.R.M. México. 1991. p. 47*

en municipalidades, cuya extensión territorial y número de habitantes estará determinada por las actuales delegaciones que conforman el Distrito Federal; y cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática, en relación con la problemática jurídico política del Distrito Federal, sostiene la creación del Estado 32 es una urgencia ciudadana; es demanda de una población urbana que representa la octava parte del total nacional y cuyos derechos han sido limitados en forma arbitraria y abiertamente antidemocrática; además deben reconocerse plenamente los derechos políticos de los ciudadanos que habitan en el Distrito Federal. Los postulados del Partido de la Revolución Democrática, se pueden resumir en los siguientes principios:

"... 1) Definir al actual Distrito Federal como un estado más de la Federación.

2) Convocar a un Congreso Local Constituyente, que elabore una Constitución propia y sienta las bases de una forma de gobierno propia, soberana y democrática.

3) Contar con autoridades elegidas mediante voto universal directo y secreto por los ciudadanos, trátase del Poder Ejecutivo.

como de los Poderes Legislativo y Judicial.

4) Buscar las maneras de municipalizar democráticamente al actual territorio del Distrito Federa..." (38)

En tanto, el Partido de Acción Nacional, desde su nacimiento, ha manifestado el propósito de democratizar el Distrito Federal, muestra de ello es la Plataforma Política de 1958, en la que señala la necesidad de cumplir el precepto Constitucional que ordena la instauración del régimen municipal en los territorios y reforman la Constitución para implantar ese régimen en el Distrito Federal, con las características que impone la naturaleza de la administración metropolitana. Después de diversos intentos del Partido Acción Nacional, para democratizar al Distrito Federal expresados mediante varios documentos, consensos, plataformas y foros; el último y más reciente documento de Acción Nacional, es presentado en la Ponencia "Democratización del Distrito Federal" el 29 de marzo de 1987, en Convención Regional del Distrito Federal, en la que se destacan los siguientes puntos declarativos:

(38) *Un Gobierno propio para el Distrito Federal*
Número 7 de la Colección de Cuadernos Casa del Sol
Instituto de Estudios de la Revolución Democrática
P.R.D. México. 1995 p. 6

1_o.- Es un hecho que los ciudadanos del D.F., estamos privados de nuestros derechos ciudadanos locales.

2_o.- Por lo anterior, las autoridades locales actuales, son impuestas.

3_o.- El PAN exige el reconocimiento de sus derechos ciudadanos del Distrito Federal a través de la creación del "Estado de Anáhuac", para dejar de ser los parias o marginados de la federación.

4_o.- Exigimos la elección directa de Gobernador, Ayuntamiento, Congreso Local. Así como la independencia de hecho y no sólo de derecho, del poder judicial.

5_o.- Seguimos luchando con el pueblo por la democracia más allá de la creación del "Estado de Anáhuac". (39)

De estas posturas, podemos concluir que la Ciudad de México requiere de innovaciones radicales, las cuales deben manifestarse en la reforma o adición de los preceptos

(39) *Antecedentes para una Reforma Política del D.F.*
Partido Acción Nacional
México. 1992. p.p. 4 y 5

constitucionales relativos. Y aunque, algunos partidos políticos han presentado propuestas concretas: El Partido Popular Socialista habla del Estado de Anáhuac, integrado por el Distrito Federal y los municipios conurbanos del Estado de México; el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, de acuerdo a su Folklore, lo llama Tenochtitlán, y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana con referencia a nuestra Constitución se refiere a este nuevo Estado con el nombre del Valle de México; El Partido Acción Nacional propone la creación del Estado de Anáhuac; la generalidad de opiniones, coincide, en lenguajes diversos, manifestaciones e ideologías propias de sus postulados, en la erección de un nuevo Estado, el Estado 32 parte integrante de la Federación.

También se propone en los postulados relativos, de dichos Partidos Políticos, además de la creación de un nuevo Estado, una organización política y jurídica, basada en una posición democrática con expresión del voto con sus características propias. Es decir, en la organización del Distrito Federal, ante la creación del Estado del Valle de México, con la traslación de los poderes federales en el lugar que apruebe el Congreso General de la Unión, se establecerá una organización política sujeta a los reconocimientos de las Delegaciones a través de municipios, regidos por Ayuntamientos de elección popular y directa.

Es de advertir, que el Partido Revolucionario Institucional, ha evadido una propuesta firme, directa y concisa sobre la democratización del Distrito Federal, que se discuta en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; e inclusive, las posturas, ponencias y comentarios de los diversos Partidos Políticos que hemos analizado, se han dejado al olvido en las respectivas legislaturas y no han producido eco, debido a diversos intereses entre los que se destacan los económicos, culturales, sociales y políticos. Afortunadamente, un grupo plural de ciudadanos, ante la negativa del Partido Oficial (P.R.I.) para exponer el proyecto que diera cauce a la demanda de democratizar al Distrito Federal y al margen de los debates de la Mesa de Concertación que convocó el Gobierno del Distrito Federal, bajo las exigencias y demandas populares, propusieron a la ciudadanía la celebración de un plebiscito en el que se consultó a todos aquellos habitantes del Distrito Federal.

En efecto, el 21 de marzo de 1993, se convocó al segundo plebiscito sobre la Reforma Política del Distrito Federal, cuya tesisura, se encontraba en la Mesa de Concertación integrada por los Partidos Políticos PAN, PRI, PRD, PPS, PFCRN, PARM y el Gobierno del Distrito Federal, el cual estuvo promovido, organizado, financiado y vigilado por los ciudadanos que habitan el Distrito Federal. En el desarrollo del plebiscito, se cuestionó a la ciudadanía, mediante una consulta, explicando a los

votantes las implicaciones de cada una de las alternativas que plantean las preguntas y convocando a votar por el "SI" o el "NO", en cada una de ellas; estas preguntas eran las siguientes:

1.- ¿ Está usted de acuerdo en que los gobernates del Distrito Federal sean elegidos mediante el voto directo y secreto de los ciudadanos ?

2.- ¿ Está usted de acuerdo en que el Distrito Federal cuente con un Poder Legislativo propio ?

3.- ¿ Está usted de acuerdo en que el Distrito Federal se convierta en un Estado de la Federación ?

Y los resultados finales del plebiscito celebrado el 21 de marzo de 1993, fueron preparados por la Fundación Arturo Rosenblueth, Fundación para el Avance de la Ciencia A.C., asentados en un reporte que arrojó lo siguiente:

Casillas totales: 2841

Casillas contabilizadas: 2841

Porcentaje de avance: 100.0

	SI	NO	NULO	ABSTENCION	SUMA
Pregunta 1	221598	100335	4228	5206	331367
	66.9 %	30.0 %	1.28%	1.57%	
Pregunta 2	280676	42738	3785	3792	330991
	84.8 %	12.9%	1.14%	1.15%	
Pregunta 3	278631	43581	3725	4656	330595
	84.3 %	13.2%	1.13%	1.41%	

Es evidente, que aún cuando la prensa pública opinó sobre el plebiscito y la participación democrática de los habitantes del Distrito Federal, y tales opiniones fueron encontradas, confusas y contradictorias; en efecto, en los Diarios de mayor circulación en el Distrito Federal, entre ellos LA PRENSA en primera plana, el 22 de marzo de 1993, tituló sus rotativos señalando: "FRACASO EL PLEBISCITO", "ABSTENCIONISMO DE CAPITALINOS EN LA CONSULTA CIUDADANA", sigue agregando este Diario: "...Con bajísima participación ciudadana se llevó a cabo ayer en la Ciudad de México el plebiscito y se constató la falta de información hacia el grueso de la población para que atendiera la convocatoria que realizó un grupo de assembleístas de diversos Partidos Políticos. Registrándose un abstencionismo del 93.8% del padrón electoral de

1991 según encuestas realizadas..." (40)

En este sentido, el Diario la Jornada, tituló sus rotativos, "VOTARON 318 MIL EN EL PLEBISCITO"; y en sus páginas intermedias señala: "...Que la manifestación de más de trescientos mil ciudadanos representa el inicio de la constitución de una nueva ciudad, de un nuevo país, con la participación de más de doce mil voluntarios de organizaciones civiles de derechos humanos y ciudadanos en general se ha dado un ejemplo al gobierno de la capacidad de la sociedad para organizar elecciones de manera independiente. "ESPERAMOS QUE LAS AUTORIDADES ENTIENDAN Y RESPETEN EL MENSAJE DE LA POBLACION"..." (41)

Otro Diario, de circulación nacional, tituló en sus rotativos, "...LA DEMOCRACIA AQUI ES SOLO TAREA DE LOS MEXICANOS: GONZALEZ BLANCO, sigue agregando este Diario: Menos del 7% de electores del D.F., en el plebiscito; "VOTO PARTICULAR" de Camacho..." (42) Al efecto, el Regente votó "SI" a la formación de un Gobierno propio con sustento democrático para la

-
- (40) LA PRENSA. Periódico Nacional 22 de marzo de 1993
Año LXV No. 23636. p.p. 1 y 2.
(41) LA JORNADA. Periódico Nacional 22 de marzo de 1993
Año IX. No. 3064. Mexico D.F. p.p. 1 y 3.
(42) UNO MAS UNO. Periódico Nacional 22 de marzo de 1993
Año XVI. No. 5530. Mexico D.F. p. 1.

Ciudad de México que fortalezca las instituciones nacionales y el Régimen de Partidos Políticos: que acerque a sociedades y autoridades.

Después de analizar detenidamente los datos contenidos a través de diarios, revistas y entrevistas entre los ciudadanos elegidos para opinar sobre la problemática jurídico política del Distrito Federal, y el plebiscito del 21 de marzo de 1993; podemos afirmar que el plebiscito realizado en la Ciudad de México constituyó un ejercicio sin precedentes de responsabilidad ciudadana y de madurez cívica, que habrá de convertirse en punto de referencia para la democratización de la capital del país. En efecto la consulta ciudadana es destacable en diversas facetas, originándose como una protesta de asambleístas y ciudadanos que se llevó a cabo sin un respaldo institucional significativo; esta escasez se hizo en la falta de divulgación, conciente y cívica, de la propaganda y del evento político. No obstante, la participación de los ciudadanos se considera satisfactoria dadas las características de organización, promoción y apoyo del plebiscito; y sobre todo, que constituye una experiencia inédita en la vida política, constitucional y jurídica de los habitantes del Distrito Federal.

En suma, la jornada cívica, fiel reflejo del plebiscito, es la expresión de un consenso por la democracia y la

democratización. Son inaplazables las reformas política, jurídicas y constitucionales, que los ciudadanos del Distrito Federal demandan; pues, el plebiscito ya fija un parámetro que debe considerarse cuando en el seno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se discutan las alternativas para mejorar, dignificar y democratizar la vida de los habitantes del Distrito Federal.

Coligiendo, las posturas que han emergido sobre la problemática jurídica del Distrito Federal, a través de las diversas organizaciones políticas, culturales y sociales de los habitantes del Distrito Federal, todas las manifestaciones conllevan a la necesidad de democratizar la vida del Distrito Federal, hacer más participativa la función democrática de los ciudadanos en la elección de sus gobernantes, crear órganos e instituciones que satisfagan las necesidades democráticas de los ciudadanos del Distrito Federal.

Toda la polémica que ha suscitado el problema jurídico político del Distrito Federal, aún sigue produciendo sus consecuencias en la infinidad de debates celebrados en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el 16 de abril de 1993. Afortunadamente, los asambleístas han comprendido la problemática que nos ocupa, lo cual se ha reflejado en la defensa ardiente y apasionada de sus posturas; y aunque todavía son

proyectos los debates de los asambleístas, existe en el Gobierno Federal ya una aceptación por la necesidad de democratizar la vida de los habitantes del Distrito Federal, como se derivó de la comparecencia del regente de la Ciudad de México ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y que se manifestó con el anteproyecto de Reforma Política del Distrito Federal.

De tal modo, que las posturas, opiniones y corrientes sobre la problemática del Distrito Federal, al parecer ya han encontrado eco, y sus efectos son inaplazables, restan sólo algunos días para que nuestra inquietud se plasme en el sentido de conceder derechos políticos plenos a todos los ciudadanos de la capital del país, y reafirmar los principios políticos más esenciales del ser humano, como lo son los de igualdad política ante todos los hombres del país. En efecto, están próximas las alternativas para solucionar dicha problemática, resta proponer el nuevo marco jurídico constitucional que debe regir en lo futuro la vida de la Ciudad de México.

3.5 A P O R T A C I O N E S

Durante el desarrollo de nuestro trabajo recepcional, "Consideraciones Jurídico Políticas del artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", analizamos al Estado como una Entidad Federativa, sus elementos y

consecuencias jurídicas, desde una perspectiva sujeta al régimen político que existe en nuestro país; y sobretodo, el marco histórico y formación del Distrito Federal, cuya trascendencia es prioritaria para nuestra investigación; en virtud, de que el análisis de la porción territorial llamada Distrito Federal, también derivó en la actual situación jurídica de la Ciudad de México.

Al analizar la situación jurídico política del Distrito Federal, notamos una serie de contradicciones, de violaciones a los principios democráticos, sobre todo, el de igualdad política de todos los hombres; ya que los ciudadanos del Distrito Federal viven en una situación de capitis deminutio respecto de los habitantes de las diversas entidades federativas que integran a la federación. Esta problemática, requiere de una reestructuración constitucional, para resolver los problemas jurídico político ya analizados; y más aún, para reintegrar sus derechos políticos plenos a los ciudadanos que viven en la ya de por sí muy poblada Ciudad de México.

En este inciso, debemos subrayar la necesidad de constituir al Distrito Federal como un Estado más de la Federación, cuya denominación deriva de la simple lectura del artículo 44 de nuestra actual Constitución Federal; al estipular que en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar se erigirá en Estado del Valle de México.

Contemplándose la creación del Estado del Valle de México, en forma correlativa con la reestructuración constitucional que deriva del traslado de los poderes federales en los que se deposita la función legislativa, administrativa o ejecutiva y judicial o jurisdiccional; también se deben estructurar los órganos propios de un Estado; es decir, el nuevo Estado 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. En tratándose de la función ejecutiva, el Presidente de la República debe dejar de ser el Gobernador de la Ciudad de México, y en su lugar, contar con un gobernador propio elegible en votación directa por su población ciudadana, y en su caso, las actuales delegaciones convertirse en Municipios bajo los términos del artículo 115 de la Constitución Federal, lo que implica la existencia de Ayuntamientos Municipales, regidos por un Presidente de Ayuntamiento Municipal elegido por el pueblo mediante el sistema del voto directo y personal. La función judicial o jurisdiccional, de acuerdo a la nueva estructura de la organización política y constitucional de la Ciudad de México, estaría compuesto por magistrados designados mediante el sistema de carrera judicial y no por la intervención del titular del Ejecutivo Federal.

Retomando lo anterior, tales propuestas exigen la

reestructuración constitucional, que sugerimos para la nueva organización del reciente Estado del Valle de México; aunque no debemos soslayar, los reajustes terminológicos y conceptuales de las instituciones y preceptos constitucionales relativos.

Es el caso, que el artículo 43 de la Constitución Federal, se debe reformar para quedar de la siguiente manera:

ARTICULO 43.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y ESTADO DEL VALLE DE MEXICO.

Es evidente que el Distrito Federal reúne los elementos propios y constitutivos de un Estado, por lo que, como tal debe gozar de las prerrogativas de formar parte de la Federación, ya no como el Distrito Federal, sino como el nuevo Estado del Valle de México. La denominación del Estado del Valle de México, constituye un simple corolario del actual contenido del artículo

44 de la Constitución que refiere la posibilidad de trasladar los poderes federales, en cuyo caso, el Distrito Federal se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que apruebe el Congreso General; pues, la propia Ley Orgánica del Departamento del Distrito ya señala los límites del Distrito Federal, por lo que, solamente el Congreso General aprobaría los límites que ya tiene la Ciudad de México como nuevo Estado del Valle de México.

Obvio es, al crearse el Estado del Valle de México, se requiera que el Congreso General determine un lugar que sirva de sede a los poderes federales; ante ello, se sugiere que el Congreso de la Unión, previa la colaboración mediante la cesión del territorio correspondiente de los Estados de la Federación que se elija, delimite específicamente tal lugar, de acuerdo a las necesidades físicas y geográficas del nuevo Distrito.

Finalmente, la propuesta al artículo 44 Constitucional para dar vida a los planteamientos apuntados, a fin de resolver la problemática jurídico política del Distrito Federal, consiste en una modificación substancial, para quedar como sigue:

ARTICULO 44.- El estado del Valle de México se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de los poderes federales, éstos

residirán en el lugar que determine el Congreso General, con sus propios límites y extensiones; la organización municipal y las facultades e integración de los ayuntamientos en el Estado del Valle de México se establecerá exclusivamente en la legislación local de acuerdo con los lineamientos plasmados en la Constitución Local.

En sentido substancial, la reforma constitucional que se propone, implica la creación del Estado del Valle de México, definiendo su organización política, cuya base fundamental por razones históricas, políticas y sociales es, precisamente, el municipio. Esta transformación, también implica la creación de poderes locales propios (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y por ende, de un nuevo marco jurídico, en el cual debe constituirse una Constitución Local, y suprimir todo resabio y tratamiento como Departamento del Distrito Federal; esto es, cristalizar los derechos políticos plenos de los ciudadanos del Distrito Federal, mediante la creación de órganos, instituciones y normatividades que correspondan a las exigencias e inquietudes de los habitantes de la Ciudad de México.

Por último, y una vez expuestas las propuestas de este trabajo de investigación, como resultado del desarrollo estructural correspondiente; no podemos soslayar que las

instituciones jurídicas deben acondicionarse a los avances sociales, políticos y culturales de los pueblos, cuya correspondencia unívoca se debe traducir en el perfeccionamiento de la instituciones democráticas, se deben suprimir los resabios caducos y obsoletos, que afectan el desarrollo gradual de los pueblos; y obvio es, cuando las circunstancias ya exigen un nuevo tratamiento constitucional, se deben olvidar los intereses económicos, personales y políticos, con el afán de encontrar el bienestar de la sociedad, sopena de caer en el fango del oprobio, de la ignorancia y de la incertidumbre, que se traduce en el atraso cultural, económico y social. Y está es precisamente, la inquietud de todos los profesionistas que debe florecer en su desarrollo profesional; y como carteramente opina, el insigne tratadista Ignacio Burgoa en su tratado sobre el Derecho Constitucional: "...La función social de jurista consiste no sólo en procurar la aplicación del derecho ni en luchar por su respeto y OBSERVANCIA en todos los ámbitos que comprende su vastísima normatividad, sino también en colaborar a su perfeccionamiento mediante la revisión permanente de las disposiciones de variadísima índole que lo integran. Nadie debe mantenerse indiferente ante la situación notoriamente inigualitaria que en materia democrática ocupa la población del Distrito Federal. Todos los ciudadanos de esta entidad federativa tenemos el derecho de tener un Congreso propio que nos represente y un Gobernador que libremente podamos elegir. Negar

ese derecho implica cometer un grave atentado contra la democracia mexicana y truncan en un aspecto muy importante, la Reforma política de que tanto se ha hablado..." (43)

(43) *BURGUA, IGNACIO. Ob. Cit. p.p. 935 y 936*

CONCLUSIONES

PRIMERA

La naturaleza jurídica de los estados como entidades federativas, está determinada por el amplio ámbito jurídico de los estados como personas morales, que tienen personalidad jurídica y política, propia y concomitante para elegir e integrar a sus órganos de Gobierno con amplias facultades para adquirir su órbita constitucional bajo la tesitura de los principios de autodeterminación y autolimitación, es decir, sin poder contravenir al integrar su órbita constitucional los principios fijados en la Constitución Federal. En este orden de ideas los estados, como entidades federativas tienen todos los elementos estatales aunque según acordamos con rasgos característicos propios a cada entidad federativa, tales como la población, el territorio, el orden jurídico y el poder público.

SEGUNDA

Es indudable que el régimen municipal actual se encuentra estrechamente vinculado con el sistema federal, toda vez, que de acuerdo a la organización política del país, el municipio es la base de toda la estructura política y territorial de la República Mexicana. El Municipio es una de las formas más antiguas de organización política-social y cuya importancia es trascendental

para los regímenes democráticos vigentes y en nuestro país, el Municipio es el centro o átomo de toda organización y estructura política-social es decir, es la base esencial de la sociedad estatal nacional desde luego, el Municipio tiene su propio Gobierno, hay entonces una forma de administración de organización que marca la Ley Orgánica del Municipio Libre de cada estado, sin contravenir lo dispuesto en la Constitución Federal, en el caso específico el artículo 115 Constitucional que señala las características del Municipio en la Organización Constitucional del Estado Mexicano.

T E R C E R A

Es en síntesis, las características del Municipio en relación con nuestro sistema político, son las siguientes:

- A) El Municipio está previsto en la propia Constitución y tiene personalidad jurídica, además constituye la base del régimen democrático.
- B) Tiene patrimonio propio y autonomía nacendaria.
- C) El Municipio está administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el Gobierno de los Estados.

D) Existe una participación de los ciudadanos municipales para elegir e integrar a los Ayuntamientos imperando el principio de no reelección inmediata, hay entonces un pleno ejercicio de los derechos políticos y sociales de los ciudadanos de los Municipios.

C U A R T A

En Mexico la Constitución Federal de 1824 señaló dentro de las facultades del Congreso Federal, la de elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su Distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado, en efecto, aún cuando la Ciudad de México había sido el centro político y jurídico del país antes, durante y después, de la Colonia la declaratoria de la Ciudad de México como Distrito Federal, se realizó el 18 de noviembre de 1824, estipulando que la Ciudad de México era la sede de los poderes federales y que habría un Gobernador para su administración. En otras palabras, el nacimiento del Distrito Federal constituye un acto derivado de la Constitución Federal de 1824 como sede de los poderes federales y el cual originariamente se dividió en Municipios, los cuales tenían una organización similar a los Municipios de los estados de nuestro país en la actualidad.

Q U I N T A

Es de advertir que a raíz de la Ley Orgánica de 1903, el Distrito Federal se convierte en una entidad dependiente del ejecutivo de la unión, conllevando una ausencia total de derechos políticos en los habitantes del Distrito Federal, pues los prefectos políticos eran designados directamente por el Presidente de la República y el Congreso de la Unión con la facultad de legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, y si acaso, solamente los habitantes del Distrito Federal tenían derechos para designar a dos senadores y participar en la elección del Presidente de la República, es decir, solamente tenían ciertas atribuciones para participar en la integración de los poderes federales, en cuanto al Ejecutivo y al Legislativo, pero no al Judicial.

S E X T A

Antes de que la Constitución de 1917 entrara en vigor, con Venustiano Carranza, todavía con el carácter de primer Jefe del Ejército Constitucionalista, expidió el 13 de abril de 1917 la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, mientras que en el Congreso de la Unión ejercitaba la facultad de legislar para estas entidades, esta nueva legislación sobre el

Distrito y Territorio Federal estará a cargo de un Gobernador que dependía directamente del Presidente de la República quien lo podía nombrar y remover libremente, más aún este ordenamiento dividía al Distrito Federal en municipalidades cuyo Gobierno correspondía a un ayuntamiento compuesto de miembros designados por elección popular directa renovándose por mitad cada año. En tal virtud, la Constitución de 1917 y su Ley Reglamentaria, plantean un sistema político de coexistencia del Gobernador, dependiente en línea directa del titular del Ejecutivo Federal y de un organización municipal de elección popular.

Coligiendo, la constitución de 1917, en sus orígenes, señala al Distrito Federal como parte de la Federación, aunque prevé el posible traslado de los poderes a otro lugar diverso de la Ciudad de México y la fundación en el territorio del actual Distrito del Estado del Valle de México, así tenemos que la Constitución de 1917, establece las bases mínimas de organización del Distrito Federal, a través de la creación de los Ayuntamientos Municipales y de un Gobernador designado por el Presidente de la República.

S E P T I M A

En este sentido, el 31 de diciembre de 1928 se promulgó la Ley Orgánica del Distrito Federal, mediante la cual todas las facultades administrativas y del Gobierno las ejercía el

Presidente de la República a través de un departamento administrativo que formaría parte de la Administración Pública Federal, designado y removido a discreción por el titular del Ejecutivo Federal, en otras palabras, con la Ley Secundaria, surge un organismo complejo de Gobierno llamado "Departamento del Distrito Federal", el que encabezado por un jefe, debía desempeñar las funciones Gubernativas encomendadas originalmente al Presidente de la República por la Constitución Federal, con el auxilio de un Consejo Consultivo que debía representar a diversos sectores de la población de dicha entidad federativa. La Ley Orgánica del Distrito Federal de 1928, dividió al Distrito Federal en trece delegaciones, como órganos desconcentrados que sustituyeron a los Municipios. En cuanto al Jefe del Departamento del Distrito Federal, se auxiliaba a su vez por un Consejo Consultivo y los Consejos de cada una de las delegaciones pero teniendo facultades decisorias en todos los asuntos concernientes al Distrito Federal.

OCTAVA

De conformidad con el artículo 73 fracción VI de la Constitución Federal en relación con el artículo 10 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, el Presidente de la República tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal, auxiliándose de un órgano u órganos, que en este caso es la institución del

Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien será nombrado y removido libremente por el titular del Ejecutivo Federal. De ahí que al depender de manera directa el Gobierno del Distrito Federal del Presidente de la República, se restringe la actividad democrática de los ciudadanos del Distrito Federal, en virtud de que tales ciudadanos no participan en la designación en forma directa del Jefe del Departamento del Distrito Federal, o bien, de los delegados de las Delegaciones que forman parte del Departamento del Distrito Federal.

N O V E N A

Es imprescindible abrir nuevos cauces a la participación ciudadana en el Gobierno de la capital como parte de un proceso de transformación democrática del país, para que mediante una gama de alternativas se resuelvan, la elección de las autoridades, la integración y estructuración de programas e instituciones que como órganos representativos tiendan a resolver los problemas propios de la urbe.

D E C I M A

De acuerdo a las diversas posturas analizadas en este trabajo recepcional, podemos concluir, que la Ciudad de México

requiere de innovaciones radicales, las cuales deben manifestarse en la reforma o adición de los preceptos constitucionales relativos, y aunque, algunos partidos políticos han presentado propuestas concretas, el Partido Popular Socialista habla del Estado de Anáhuac, integrado por el Distrito Federal y los Municipios conurbanos del Estado de México, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, de acuerdo a su folklore lo llama Tenochtitlán y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana con referencia a nuestra Constitución se refiere a este nuevo estado con el nombre del Valle de México, el Partido Acción Nacional propone la creación del Estado de Anáhuac, la generalidad de opiniones, coincide, en lenguajes diversos, manifestaciones e ideologías propias de sus postulados, en la erección de un nuevo estado, del estado 32, parte integrante de la Federación.

También se propone en los postulados relativos, de dichos Partidos Políticos, además de la creación de un nuevo Estado, una organización política y jurídica, basada en una posición democrática con expresión del voto con sus características propias. Es decir, en la organización del Distrito Federal, ante la creación del Estado del Valle de México, con la traslación de los poderes federales en el lugar que apruebe el Congreso General de la Unión, se establecerá una organización política sujeta a los reconocimientos de las

delegaciones a través de municipios, regidos por Avuntamientos de elección popular y directa.

DECIMA PRIMERA

De todo lo anterior, se subraya la necesidad de constituir al Distrito Federal como un Estado más de la Federación, cuya denominación deriva de la simple lectura del artículo 44 de nuestra actual Constitución Federal, al estipular que en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar se erigirá en Estado del Valle de México, contemplándose la creación del Estado del Valle de México, en forma correlativa con la reestructuración Constitucional que deriva del traslado de los poderes federales en los que se deposita la función legislativa, administrativa o ejecutiva y judicial o jurisdiccional, también se deben estructurar los órganos propios de un Estado, es decir, el nuevo estado 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, tratándose de la función Ejecutiva, el Presidente de la República debe dejar de ser el Gobernador de la Ciudad de México y en su lugar contar con un Gobernador propio elegible en votación directa por su población ciudadana, y en su caso, las actuales delegaciones convertirse en Municipios bajo los términos

del artículo 115 de la Constitución Federal, lo que implica la existencia de Ayuntamientos Municipales, regidos por un Presidente de Ayuntamiento Municipal elegido por el pueblo mediante el sistema del voto directo y personal. La función judicial o jurisdiccional de acuerdo a la nueva estructura de la organización Política y Constitucional de la Ciudad de México, estaría compuesto por Magistrados designados mediante el sistema de carrera judicial y no por la intervención del titular del Ejecutivo Federal.

DECIMA SEGUNDA

En virtud de lo anterior, se plantea una reestructuración Constitucional para resolver la situación jurídico-política actual del Distrito Federal; por lo que se propone una reforma en el artículo 43 de la Constitución Federal para quedar de la siguiente manera:

Artículo 43.- Las partes integrantes de la Federación son los estados de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis

Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas,
Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Estado del
Valle de México.

También se propone la modificación substancial del artículo
44 de nuestra Ley Fundamental, para quedar así:

Artículo 44. El Estado del Valle de México se
compondrá del territorio que actualmente tiene y en
el caso de los poderes federales, éstos residirán
en el lugar que determine el Congreso General, con
sus propios límites y extensiones; la organización
Municipal y las facultades e integración de los
ayuntamientos en el Estado del Valle de México se
establecerá exclusivamente en la legislación.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA:

- AGUIRRE, VIZZUET JAVIER.
Distrito Federal; Organización Jurídica y Política.
Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial. México 1989.
- ARNAIZ AMIGO, AURORA.
Derecho Constitucional Mexicano.
4ª Edición; Editorial Trillas. México 1990.
- ARNAIZ AMIGO AURORA.
Estructura del Estado.
Miguel Angel Porrúa, S.A. México 1979.
- BURGOA, IGNACIO.
Derecho Constitucional Mexicano.
6ª Edición; Editorial Porrúa, S.A. México 1985.
- CALZADA PADRON, FELICIANO.
Derecho Constitucional.
U.N.A.M. Editorial Harla, S.A. de C.V. México 1990.
- CARPIZO, JORGE.
Et. al Derecho Constitucional.
Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. México 1991
- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL.
Estudios de Derecho Constitucional.
2ª Edición; Editorial Porrúa, S.A. México 1980.
- DE LA HIDALGA, LUIS.
El Equilibrio del Poder en México.
4ª Edición; U.N.A.M. México 1988.
- ESPINOZA BURRAGAN, MANUEL BERNARDO.
Lineamientos de Derecho Público Mexicano.
Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1986.
- GAMIZ PARRAL, MAXIMO N.
Derecho Constitucional y Administrativo
de las Entidades Federativas.
U.N.A.M. México 1990.

- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO.
Introducción al Estudio del Derecho.
37ª Edición; Editorial Porrúa, S.A. México. 1989

- HERNANDEZ BECERRA, AGUSTO.
Estado y Territorio.
Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México 1981

- JELLINEK, GEORGE.
Teoría General del Estado.
Editorial Albatros. Buenos Aires, Argentina 1981.

- KUNZ BOLASOS, ADOLFO.
La Campana.
Publicación Teoría del Partido Auténtico
de la Revolución Mexicana. Ideas Excelsior.

- MARTINEZ DE LA SERNA, JUAN ANTONIO.
Derecho Constitucional Mexicano.
Editorial Porrúa, S.A. México 1983.

- MORENO, DANIEL.
Derecho Constitucional Mexicano.
7ª Edición; Editorial Pax-México.
Librería Carlos Cesarman, S.A. México 1983.

- MOYA PALENCIA, MARIO.
Temas Constitucionales.
Coordinación de Humanidades. U.N.A.M. México 1983.

- PORRUA PEREZ, FRANCISCO.
Teoría del Estado.
12ª Edición; Editorial Porrúa S.A. México 1979.

- PEREZ DE LEON E., ENRIQUE.
Notas de Derecho Constitucional y Administrativo.
5ª Edición. Mexico 1982.

- RODRIGUEZ LOZANO, AMADOR.
El Distrito Federal Mexicano. Gobierno y Democracia.
Tomo V. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
U.N.A.M. México 1988.

- SAYEG HELU, JORGE.
La Creación del Distrito Federal.
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
México 1991.

- SAYEG HELU, JORGE.
El Constitucionalismo Social Mexicano.
2ª Edición; Tomo I. U.N.A.M. México 1987.

- SERRA ROJAS, ANDRES.
Ciencia Política.
8ª Edición; Editorial Porrúa, S.A. México 1985.

- TENA RAMIREZ, FELIPE.
Derecho Constitucional Mexicano.
17ª Edición; Editorial Porrúa, S.A. México 1980.

OTRAS FUENTES

- DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ESPASA.
Tomo VII. Editorial Patria. México 1989.
- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.
Tomo IV. 4a Edición; Instituto de Investigaciones Jurídicas
U.N.A.M. Editorial Porrúa, S.A. México 1991.
- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.
Tomo II. 4a Edición; Instituto de Investigaciones Jurídicas
U.N.A.M. Editorial Porrúa, S.A. México 1991.
- ENCICLOPEDIA DE MEXICO.
Tomo IV. S.E.P. México 1987.
- ESCRICHE, JOAQUIN.
DICCIONARIO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.
Tomo II. Cardenas Editor y Distribuidor. Madrid 1973.
- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES
DEL DISTRITO FEDERAL.
No. 19 Año II. 13 de enero de 1993.
- DISCURSO PRONUNCIADO POR LA REPRESENTANTE JUANA GARCIA
PALOMARES ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.
P.F.C.R.N.
- DOCUMENTO SOBRE RENOVACION POLITICA.
Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal.
Talleres Gráficos de la Nación. Tomo II.
Secretaría de Gobernación. México. 1986.
- DOCUMENTO SOBRE ANTECEDENTES PARA UNA REFORMA POLITICA
DEL DISTRITO FEDERAL.
Partido Acción Nacional. México. 1992.

- DOCUMENTO SOBRE UN GOBIERNO PROPIO PARA EL DISTRITO FEDERAL.
No. 7, Colección de cuadernos Casa del Sol.
Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. P.R.D.
México 1993.

- DIARIO "LA PRENSA".
Periódico Nacional. 22 de marzo de 1993.
Año LXV. No. 23638.

- DIARIO "LA JORNADA".
Periódico Nacional. 22 de marzo de 1993.
Año IX. No. 3064.

- DIARIO "UNO MAS UNO".
Periódico Nacional. 22 de marzo de 1993.
Año XVI. No. 5530.

- INICIATIVA DE LYE PARA CREAR EN LO QUE ES EL DISTRITO FEDERAL
EL ESTADO DE ANAHUAC.
Fracción Parlamentaria del Partido Popular Socialista.
Diciembre 29 de 1988.
H. Cámara de Diputados. LIV. Legislatura. P.P.S.

- DIARIO "EL COMBATIENTE".
Organo informativo del Partido Popular Socialista
en el Distrito Federal.
Año I. No. 1616. Febrero de 1993. P.P.S.

- REVISTA "LA CAMPANA".
Publicación Teórica del Partido Auténtico de la
Revolución Mexicana.

- REVISTA "CUADERNO NUMERO 15".
Serie Nuestra Constitución. Talleres Gráficos de la Nación.
Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución
Mexicana. México 1990.

- SAYEG HELUY, JORGE. LA CREACION DEL DISTRITO FEDERAL.
Serie Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial.
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
México 1991.

LEYES CONSULTADAS

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
COMENTADA.
Instituto de Investigaciones Jurídicas.
U.N.A.M. México 1985.

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Editorial Trillas, S.A. de C.V.
México 1992.

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Editorial Trillas, S.A. de C.V.
México 1984.

- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
13a Edición; Editorial Porrúa, S.A.
México 1982.

- LEY ORGANICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES
DEL DISTRITO FEDERAL.
4a Edición; Editorial Porrúa, S.A.
México 1991.

- MEXICANO. ESTA ES TU CONSTITUCION.
LI. Legislatura. Cámara de Diputados.
México 1982.