

230  
2ej:



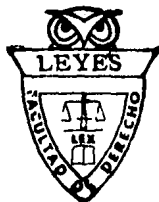
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“LA REFORMA POLITICA EN EL  
DISTRITO FEDERAL”**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
P A B L O E L ' H O R E K L E I N



CON LA ASESORIA DEL LIC. EVERARDO MORENO CRUZ  
**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

CIUDAD UNIVERSITARIA

1994

FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA DE EDUCACION  
EXAMENES PROFESIONALES



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO .  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

OF. SCA/003/94

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

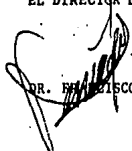
P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero PABLO ELHORE KLEIN, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LA REFORMA POLITICA EN EL DISTRITO FEDERAL", bajo la dirección del Licenciado Everardo Moreno Cruz, para obtener el -- grado de Licenciado en Derecho.

El Licenciado Moreno Cruz y el Licenciado Andrés Banda Ortiz me manifiestan haber aprobado y revisado la referida tesis, por lo que con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted se sirva ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración de dicho Examen Profesional.

A T E N T A M E N T E.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F.; enero 13 de 1994.  
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO.



DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.

FVT/clsv.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVANZADA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

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

P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "LA REFORMA POLITICA EN EL DISTRITO FEDERAL", elaborada por el pasante en Derecho --- PABLO ELRORE KLEIN, la cual denota en mi opinión una investigación --- exhaustiva y en consecuencia al trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales.

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

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

  
LIC. S. ANDRÉS BANDA ORTIZ  
Profesor Adscrito al Seminario  
de Derecho Constitucional y de  
Amparo.

***A mis padres Pablo y Bertha,  
y a mis hermanas Bertha y Bárbara,  
por ser lo más importante, con profundo amor.***

***A mis tios  
y primos***

***A mis maestros:***

***Dr. Francisco Venegas Trejo,***

***Lic. Everardo Moreno Cruz,***

***Dr. Fernando Castellanos Tena,***

***Lic. Juan José del Rey Leñero,***

***A Enrique Quintero Márquez,***

***Carlos Trasviña Taylor,***

***Humberto y Marcela Reyes Bond y,***

***por supuesto: a mis amigos.***

***A todos ellos con todo cariño  
y mi más profundo agradecimiento.***

# ÍNDICE

**INTRODUCCIÓN** **IX**

**CAPÍTULO I**  
**ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA CIUDAD**  
**DE MEXICO**

*1.1 La Séptima Tribu* **2**

*1.2 La ciudad de los presagios* **4**

*1.3 El Gobierno de Tenochtitlan* **8**

*1.4 De Tenochtitlan a la capital de la Nueva España* **14**

*1.4.1 El Gobierno de Hernán Cortés* **16**

*1.4.2 El régimen municipal en la Ciudad de México* **18**

*1.4.3 Las leyes de Indias y los Cabildos* **20**

*1.5 La Ciudad de México del Siglo XVI al XX.* **29**

**CAPITULO II**  
**ANTECEDENTES HISTORICO-JURIDICOS**  
**DEL DISTRITO FEDERAL**

*II.1 México Independiente - la Constitución de 1824* **35**



|  |           |
|--|-----------|
| <b><i>II.2 Del Centralismo al Estatuto Orgánico Provisional de Comonfort</i></b> | <b>38</b> |
| <b><i>II.3 El Congreso Constituyente de 1856-57 - La Reforma</i></b>             | <b>41</b> |
| <b><i>II.4 El porfiriato - La Constitución de 1917</i></b>                       | <b>45</b> |
| <b><i>II.5 Creación del Departamento del Distrito Federal</i></b>                | <b>52</b> |

### **CAPITULO III LOS PODERES EN EL DISTRITO FEDERAL**

|  |           |
|--|-----------|
| <b><i>III.1 Poder Ejecutivo</i></b>                                      | <b>60</b> |
| <b><i>III.2 Poder Legislativo</i></b>                                    | <b>62</b> |
| <b><i>III.2.1 La Asamblea de Representantes del Distrito Federal</i></b> | <b>63</b> |
| <b><i>III.3 Poder Judicial</i></b>                                       | <b>71</b> |

### **CAPITULO IV EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL**

|  |           |
|--|-----------|
| <b><i>IV.1 Los Departamentos Administrativos</i></b> | <b>75</b> |
|--|-----------|

|  |           |
|--|-----------|
| <i>IV.2 Organización del Departamento del Distrito Federal</i> | <b>80</b> |
| <i>IV.3 El territorio del Distrito Federal</i>                 | <b>87</b> |
| <i>IV.3.1 Atribuciones de las Delegaciones</i>                 | <b>89</b> |
| <i>IV.4 Organos de colaboración vecinal y ciudadana</i>        | <b>90</b> |
| <i>IV.4.1 El Consejo Consultivo de la ciudad de México</i>     | <b>93</b> |
| <i>IV.5 Participación Política de los Ciudadanos</i>           | <b>94</b> |
| <i>IV.6 Patrimonio del Departamento del Distrito Federal</i>   | <b>98</b> |
| <i>IV.7 Prestación de los Servicios Públicos</i>               | <b>99</b> |

## **CAPITULO V**

### **EL PROCESO DE LA REFORMA POLITICA PARA EL DISTRITO FEDERAL**

|  |            |
|--|------------|
| <i>V.1. La Utopía</i>                      | <b>103</b> |
| <i>V.1.1 La realidad</i>                   | <b>106</b> |
| <i>V.2 Metropolitización y Conurbación</i> | <b>111</b> |

|   |            |
|---|------------|
| <b><i>V.2.1 Problemas Metropolitanos más importantes</i></b>  | <b>114</b> |
| <b><i>V.2.2 La complicación creada por la zona conurbada</i></b>  | <b>116</b> |
| <b><i>V.3 La megalopolis</i></b>  | <b>117</b> |
| <b><i>V.4 El Sismo del 85 y las elecciones del 88</i></b>   | <b>121</b> |
| <b><i>V.5 Antecedentes legislativos de la Reforma</i></b>   | <b>126</b> |
| <b><i>V.6 Primer Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea de Representantes</i></b>                   | <b>136</b> |
| <b><i>V.7 Las comparecencias del Regente ante la ARDF en abril de 1991 y 1992 y sus consecuencias</i></b> | <b>139</b> |
| <b><i>V.8 El Plebiscito</i></b>   | <b>145</b> |
| <b><i>V. 9 La Propuesta Oficial del 16 de abril de 1993</i></b>   | <b>149</b> |
| <b><i>V.10 El Anteproyecto del 22 de junio de 1993</i></b>  | <b>156</b> |
| <b><i>V.11 Diferencias entre la propuesta y el anteproyecto</i></b>                                       | <b>156</b> |

|   |            |
|---|------------|
| <i>V.12 Cuadro comparativo de diferencias constitucionales entre el texto actual y la propuesta</i> | <i>157</i> |
| <i>V. 13 Consideraciones finales</i>  | <i>162</i> |
| <b>CONCLUSIONES</b>   | <b>166</b> |
| <b>BIBLIOGRAFIA GENERAL</b>   | <b>172</b> |
| <b>BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA</b>  | <b>175</b> |

## INTRODUCCIÓN

Han pasado más de seis siglos desde aquel legendario día, en que la séptima tribu nahuatlaca viera cumplirse la profecía que tiempo antes les hiciera Huitzilopochtli, su dios, al descubrir en el centro de un lago, un águila posada sobre un nopal devorando una serpiente. Su destino estaba escrito, ese era el lugar en que habrían de residir, ese era el lugar donde tiempo más tarde nacería la ciudad de México-Tenochtitlán.

¿Qué ha sucedido con la ciudad desde entonces? ¿Cuáles han sido sus formas de gobierno? ¿Cuáles sus instituciones políticas? ¿Cómo ha estado organizada su sociedad? ¿Cuál es la idiosincracia de su pueblo? ¿Qué rumbo debe seguirse para garantizar su supervivencia y la de aquellos que la habitamos?

Responder a estas preguntas, entre muchas otras, es el propósito del presente trabajo; para ello, lo he dividido en

cinco capítulos. El primero de ellos versa sobre la historia de la ciudad de México desde su origen hasta finales del siglo XIX, haciendo referencia en forma somera, a las diferentes formas de gobierno y organización política que tuvo durante ese periodo.

El segundo capítulo tiene un enfoque diferente, al constreñirse al análisis jurídico de los antecedentes del Distrito Federal, a partir de la promulgación de la Constitución de 1824 hasta la creación del Departamento del Distrito Federal en el año de 1928.

El tercer apartado se centra en la división de poderes en el Distrito Federal; y se analiza, brevemente, el fundamento, creación y facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El penúltimo capítulo está dedicado al análisis específico del Departamento del Distrito Federal, sus antecedentes, su organización y funcionamiento.

**El último apartado del presente trabajo en una de sus partes, analiza paralelamente los antecedentes legislativos y sociológicos, que han dado origen al debate sobre la necesidad de una reforma en el gobierno del Distrito Federal. De igual manera, se estudian en forma objetiva, las motivaciones de fondo que a mi juicio, se encuentran detrás de dicho debate; así como, las soluciones que en mi opinión, son las más apropiadas para afrontar la problemática que desde el punto de vista político, social y económico enfrenta actualmente la ciudad de México.**

## **CAPITULO I**

### **Origen y evolución de la Ciudad de México.**



*"Orgullosa de si misma  
se levanta la ciudad de México - Tenochtitlan  
Aquí nadie teme a la muerte en la guerra  
Esta es nuestra gloria  
Este es nuestro mandato  
¡Oh dador de la vida!  
¿Quién podrá señalar a Tenochtitlan?  
¿Quién podrá conmover los cimientos del cielo...?"<sup>1</sup>*

## LI LA SEPTIMA TRIBU

El devenir de lo que es hoy la Ciudad de México ha sido, a partir del siglo X de la era cristiana, apasionante. A principios de ese siglo, irrumpieron en el Valle de México bajo el mando de Mixcóatl los Toltecas; venían de una región que hoy forma parte de lo que son los estados de Jalisco y Zacatecas, y rápidamente conquistaron varias regiones del también llamado Valle de Anáhuac, que significa "rodeado de agua". Fundaron Culhuacan, al pie del Cerro de la Estrella y desde allí se proyectaron a Toluca, Tetelpan y el actual estado de Morelos. Y es precisamente en un lugar que hoy forma parte de ese estado, en Tepoztlán, en donde Mixcóatl tuvo un hijo que sería determinante para la

<sup>1</sup> León-Portilla, Miguel. Los Antiguos Mexicanos. 5a. edición.  
Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. México, 1988. p.79.

posterior historia mexicana: *"Ce Acatl Quetzalcóatl, el Civilizador Mesoamericano"*.<sup>2</sup>

Ocupó muy joven el sitio de su padre y cambió la capital de Culhuacan a la Tollan ( hoy Tula, en el estado de Hidalgo ), ciudad de la que fue fundador y urbanista.

Fue también *"padre de la agricultura, conocedor de la astronomía e inventor del Calendario Ritual. Su época fue la edad de oro de las culturas clásicas mesoamericanas"*.<sup>3</sup>

A partir de su época, la influencia civilizadora de Quetzalcóatl fue decisiva. Recorrió los valles centrales del país, se estableció en Cholula, se dirigió al Golfo y más tarde llegó a Yucatán, lo que explica, en cierta medida, la mezcla de elementos culturales y técnicos de toltecas y mayas, que determinó el desarrollo de los grupos étnicos establecidos por entonces en el Valle de México, manifestado en el excelente nivel científico, tecnológico y artístico que deslumbró a los occidentales en el siglo XVI.

Aquella experiencia civilizadora tuvo, tal vez, su más significativo e importante peregrinar con la partida de una tribu de la legendaria Aztlán, misma que unos 200 años después llegaría al centro de México, conducida por su deidad solar Huitzilopochtli, *"quien ordeno a los aztecas abandonar su bien abastecida provincia de Aztlán, lugar de las garzas, y ponerse en camino hacia un paraje desconocido en que les esperaba un*

---

<sup>2</sup> Bernal, Ignacio. Tenochtitlan en una isla. 1a. edición.  
Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. México, 1984. p. 87.

<sup>3</sup> Ibidem. p.93.

destino deslumbrador..."<sup>4</sup> Esa tribu, conocida como la séptima tribu nahuatlaca, llegó al valle en el año 1215 d.c.

*"Todavía en 1421 Huitzilpochtli era una deidad trivial e insignificante, aunque de muy mala reputación, sólo reverenciada por los emigrantes aztecas. Tenía un templo miserable y, a un siglo de la conquista, ningún chamán hubiera podido imaginar que este drácula divino, a quien distinguía una sed insaciable de sangre humana, habría de prevalecer sobre los dioses del valle y minimizar incluso al amado y poderoso Quetzalcóatl".*<sup>5</sup>

## L2 LA CIUDAD DE LOS PRESAGIOS

Aunque el valle estaba poblado por aguerridos grupos, que los hostigaron incesantemente, no se retiraron. Acaudillados por Tenoch, su guía y sacerdote, 110 años después los mexicas vieron una escena deslumbrante en el islote que se alzaba en el Lago de Texcoco, en medio del valle: un águila parada sobre un nopal devorando una serpiente. Era el año de 1325 y los mexicas supieron, para siempre, que aquella escena en apariencia bucólica representaba el mandato de los dioses.

*"El azteca es el pueblo del Sol: su ciudad, Tenochtitlan, se ha fundado en el sitio en que el águila, representante de Huitzilpochtli, se*

<sup>4</sup> Benitez, Fernando. Historia de la Ciudad de México. 1a. edición. Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. México, D.F., 1984. p. 39.

<sup>5</sup> Ibidem. p.37.

*posa sobre el nopal de piedra, en el centro de la isla que estaba en el lago de la Luna, el Mezliapan, como se llamaba esotéricamente al lago de Texcoco. Allí donde fue arrojado el corazón del primer sacrificado, allí debía brotar el árbol espinoso, el árbol del sacrificio, que representa el lugar de las espinas, Huitzilampa, la tierra del Sol, hacia donde saliera en peregrinación la tribu, partiendo de la tierra blanca, Aztlán".* <sup>6</sup>

Se cumplía un ajejo anuncio indicado por Huitzilopochtli, ese era el lugar donde residirían eternamente.

El sitio donde se estableció este gran pueblo fue llamado Tenochtitlan o México, sobre el significado de estos nombres existen varias opiniones; respecto al nombre de Tenochtitlan hay quien opina que éste derivó del nombre de su caudillo "Tenoch", quien los condujo en la parte final de su viaje; o bien, al hecho de encontrarse un águila devorando una serpiente sobre una nopalera "tenochi" en lengua mexicana.

Respecto al significado de México, se opina que es voz derivada de "Mexitl", expresión con que se designaba al dios Huitzilopochtli; "Mexitl" proviene de la voz "metztli", la luna y "xictli", centro u ombligo. Por tanto México quiere decir "la ciudad que está en medio de la luna (o del lago)".

La ciudad empezó a erigirse, y el primer símbolo edilicio fue naturalmente, un pequeño templo dedicado a Huitzilopochtli que en un principio fue de carrizos y barro.

---

<sup>6</sup> Caso, Alfonso. El pueblo del Sol. 1a. edición.  
Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1987. p. 118.

*"La ciudad fue la obra de un Huitzilopochtli urbanista, al ordenar que su Templo fuera el centro de Tenochtitlan y de el partieran los caminos que deberian limitar sus cuatro barrios, divididos a su vez en otros barrios dotados de sus propios adoratorios".* <sup>7</sup>

Asimismo, las primeras casas fueron de caña, barro y varas. Se acostumbraron a la vida lacustre, construyeron chinampas para sembrar y canoas para comerciar y pescar; construyeron también la calzada de Iztapalapan, que unió las chinampas del sureste con el centro citadino.

La primera edificación como ya se mencionó anteriormente, fue el templo en honor a Huitzilopochtli, quien expreso una nueva profecía:

*"Estableceos, haced partición, extendeos por los cuatro rumbos de la tierra...*

*En tanto que dure el mundo, así durará la gloria y la fama de México - Tenochtitlan".* <sup>8</sup>

*"De acuerdo con lo señalado por Huitzilopochtli, la población se distribuyó en cuatro sectores, a la manera de los cuadrantes cósmicos representados en los códices: al noreste quedó Atzacualco, "donde esta la compuerta de agua", sede más tarde del barrio colonial de San Sebastián: al sureste quedó Zoquiapan, "en las aguas lodosas", que posteriormente se llamó barrio de San Pablo, al noroeste se erigió Cuexpopan, "donde abren sus corolas las flores", futuro barrio Novohispano de Santa María la*

<sup>7</sup> Benítez, Fernando. Op. cit. p. 85.

<sup>8</sup> López Portillo, José. Distrito Federal. U.N.A.M. México, D.F., 1977. p. 17.

*Redonda y, finalmente, al suroeste estuvo Moyotlán, "en el lugar de los moscos", barrio de San Juan en la época colonial".<sup>9</sup>*

Los cuatro sectores antes mencionados fueron el núcleo de la ciudad, que al paso del tiempo fue creciendo, ganando tierra al lago por medio de las chinampas o sementeras flotantes.

Moctezuma Ilhucamina, sabio tlatoani de México - Tenochtitlan, transformó en 1440, la primitiva ciudad frágil en una metrópoli de piedra que, en los días de su esplendor, estuvo limitada hacia el oriente por lo que hoy es San Lázaro; hacia el sur y sureste por los actuales barrios de Zoquiapan, San Antonio Abad y Niño Perdido; hacia el oeste por lo que son las calles de Rosales y Bucarelli; el norte era más o menos la actual calle de Costa Rica y el Noroeste se prolongaba hasta más allá de Tlatelolco.

Moctezuma II continuó la obra de su antecesor, como urbanista asombroso, al comunicar la ciudad con tierra firme mediante tres calzadas: Iztapalapan al sur, Tepeyacac al norte y Tlacopan al poniente. Sobre la calzada de Tlacopan - Tacuba, corría el acueducto de Chapultepec, que surtía de agua potable a la población.

El núcleo central de la ciudad estaba constituido por el Recinto Ceremonial, con sus grandes templos y palacios, y había escuelas, sitios de recreo, sacrificio y oración; y sólo el otro recinto, el de Tlatelolco, le hacía competencia en magnitud y belleza.

---

<sup>9</sup> Ibidem. p. 18.

*"Respecto al número de habitantes no hay dato seguro, Clavijero cree que había 60,000 familias más o menos y según Soustelle, medio millón de habitantes". 10*

### 1.3 EL GOBIERNO DE TENOCHTITLAN

Los aztecas estaban organizados en veinte barrios también conocidos como "calpullis", en donde los jefes de familia elegían un representante para que se encargara de la administración; a estos representantes se les denominó "calpulle", quienes estaban asesorados por los "huchuetogue" que era un consejo integrado por ancianos.

El "calpulle" o administrador, se encargaba de tener actualizado el registro de las tierras colectivas que pertenecían al "calpulli", que se encargaban en parcelas a las familias. En cada "calpulli" había un inspector de policía conocido como "teachcautli".

Existía un organismo llamado "tlatocan", integrado por representantes de cada uno de los barrios, que llevaban a cabo todo tipo de labores administrativas y judiciales relacionadas con los barrios; dicho organismo estaba presidido por un funcionario denominado "cihuacóatl".

El puesto supremo de entre todos los jefes políticos de los aztecas, era el "tlacatecutli", o "señor de hombres", conocido también como

---

<sup>10</sup> Alvear Acevedo, Carlos. Historia de México. México, D.F. 1967. p. 71.

"tlatoani". Dicho cargo no era hereditario sino electivo, efectuado por un grupo de señores principales, dicho nombramiento siempre recaía en algún individuo de la familia de Acamapichtli.

*"A la orientación cósmica de todo la vida - dice Von Hippel-corresponde una concepción teocrática, según la cual el que gobierna es el portavoz y el representante de la divinidad. El poder del Tlatoani, en efecto, venía de dios, de quien era imagen sobre la tierra, y a la coronación le era aconsejado al nuevo monarca que tomara corazón de viejo y de hombre grave y severo, porque ya tenía otro ser (Sahagún, 1956, T. II pág. 96), que por ser representante del invisible Tezcatlipoca; tenía libertad para matar a quien fuera, porque era superior ( ibidem, 98). Tezcatlipoca era protector del pueblo, éste era el único facultado para sancionar al Tlatoani que cometiera infracción o menospreciara su honra y grandeza ( ibidem, 74). El poder del monarca y de su consejo era como "las uñas y dientes de Dios" ( ibidem, 96). Así, aquel que mataba a otro, aunque fuese el marido que sorprendía a su mujer en adulterio, tenía pena de muerte porque usurpaba el poder de jurisdicción real ( Torquemada, 1944, T. V pág. 379)". 11*

Junto al "tlatoani" estaba un funcionario llamado "Cihuacóatl", que tenía casi la misma importancia y facultades. Era representante del comparte o gemelo femenino de la divinidad. El "Cihuacóatl" era como un segundo "Tlatoani" con atribuciones de carácter administrativo y judicial.

---

11 López Austin, Alfredo. La Constitución Real de México - Tenochtitlán. México, D.F., 1961. p.87.



*"En cuanto a la sucesión del cargo de "Cihuacóatl", Clavijero nos afirma que era nombrado por el "Tlatoani": (1945, T. II. pág. 233), y vemos que siempre lo hizo en los descendientes de "Tlacaélel": el segundo "Cihuacóatl" fue "Tilpotonqui", hijo del gran reformador; el tercero y el cuarto, "Tlacaélel II" y, "Tlacotzín", fueron nietos de él y sobrinos de "Tilpotonqui" (Tezozomoc, 1949, págs. 123, 125 y 128)". 12*

Sobre la forma de gobierno en Tenochtitlán existen tres teorías:

- a) tradicionalista,
- b) moderna y,
- c) ecléctica.

*"La teoría tradicionalista es la que corresponde a lo que sostuvieron los cronistas españoles, decían que la forma de vida del pueblo azteca era semejante al feudalismo europeo, ya que estaban gobernados por monarcas absolutos". 13*

*"La teoría moderna, sustentada por el gran expositor Adolphe Bandelier, decía que no existía una diferencia de clases sociales, apuntó que el pueblo azteca vivía una etapa prepolítica. No había una distinción clara entre gobernantes y gobernados, vivían bajo un régimen comunal de bienes". 14*

*"La teoría ecléctica, dice que en el pueblo azteca no existían instituciones socio-políticas iguales a las existentes en el continente europeo; sostiene algo muy importante y fundamental, que existía una*

---

12 Ibidem. p. 94.

13 Ibidem. p. 69.

14 Loc. Cit.

*organización política en la que se apreciaba una clara distinción entre las clases gobernantes y las gobernadas".<sup>15</sup>*

En relación a la administración de justicia y procedimientos, en cada "calpulli" existía un tribunal de administración y de justicia. Los jueces de barrio eran electos por los miembros del "calpulli".

Había jueces de primera instancia "Tlacatecatl", por encima de ellos estaba el "Xioacoatl" quien era el jefe de la administración de justicia y el jefe de la hacienda. Existía también un grupo de individuos que se encargaban de llevar registros a los que se denominaba "Tlacullos".

Los jueces tenían prohibido recibir regalos o donativos, existía un control de tipo moral sobre ellos; en caso de incurrir en este tipo de faltas las penas iban desde el trasquilamiento hasta la pena de muerte.

Con la conquista en el año de 1521, desaparece la élite indígena, el español convierte en cacique al indígena que actuaba de acuerdo a sus intereses; los indígenas ven en la conquista un medio para librarse de los caciques de antaño. Los indígenas van a deformar su derecho, ya que en el propio no existía proporcionalidad entre las faltas y las penas, por lo que consideraban al español como más benévolo; asimismo, los españoles que se encontraban en América pretenden liberarse también del derecho del viejo continente, por lo que pretenden deformarlo para su beneficio.

Sin embargo, el derecho indígena no termina con la conquista, llega hasta el siglo XIX; y durante ese tiempo presenta tres características: no

---

<sup>15</sup> Ibidem. p. 70.

podía ir contra el derecho natural, contra la religión católica y, fue un derecho deformado.

En cuanto a la cuestión gubernativa, la Corona Española crea dos instituciones: " El Protector de Indios" y "El Juzgado General de Indios".

"El Protector de Indios", defiende al indígena en cuanto a conflictos legales, la corona los consideró como vasallos débiles que necesitaban de un tutelaje. En cuanto a la política de población que maneja la corona, hubo dos vertientes, la primera pretendió que indígenas y españoles convivieran juntos, lo cual no funcionó. Por ello se probó después una política de segregación, lo cual dio mejor resultado para un efectivo control político en la nueva nación; había una república de criollos y una de indígenas.

Surge la clase mestiza ilegítima ( las castas ) producto de la mezcla racial. Surgen grandes conflictos porque esta clase tiene problemas de ubicación social; la corona la consideró clase ilegítima y en consecuencia no le reconoció derechos.

"El juzgado General de Indios", atendía los asuntos considerados como importantes, ya que involucraban a un español con un indígena.

Dicho juzgado dependía del Virrey, a el debía de acudir directamente el indio o mandar a sus procuradores en su representación mientras duraba el litigio; a dichos procuradores se les pagaba con dinero de las "cajas de comunidad", que estaban bajo el control de las comunidades.

En materia laboral, el indígena con anterioridad a la conquista estaba organizado bajo un sistema especial de trabajo en el que el poseedor de la tierra encargaba su explotación a algunos individuos y pagaba tributo al dueño de la misma, quien generalmente no era un particular ya que se practicaba un sistema comunal de tierras.

Con la conquista, la tierra pasa a manos de la Corona Española, el sistema de pago sigue siendo el mismo, solo que ahora el tributo se le pagaba al Rey.

Se siguió conservando la tierra comunitaria, ya no bajo la figura del "calpulli" sino de tierra del pueblo.

El derecho indígena subsistió formalmente hasta el siglo XIX, como un derecho racional y legislativo. Surge la idea de igualar a los desiguales, es decir, considerar a todos como mexicanos. Esta idea de igualdad jurídica es característica del racionalismo del siglo pasado y, en nuestro país se pretende adoptar debido a las injusticias de tipo social y jurídico de que fueron víctimas las comunidades indígenas.

Con el tiempo, el indígena paso a ser ciudadano. Fue sujeto de derechos y obligaciones. El español siempre fue temeroso de una sublevación indígena, y por dentro la transformación hispánica de Tenochtitlán se desarrollo mediante un proceso en el cual, primero se admitió la dualidad de gobernantes, al mismo tiempo se efectuaba la imposición y la restitución de las autoridades indígenas hasta que la decadencia de la dinastía imperial indígena fue definitiva.

## L4 DE TENOCHTITLAN A LA CAPITAL DE LA NUEVA ESPAÑA

Tenochtitlan, la gran metrópoli del Anáhuac, conoció el esplendor durante 200 años. Un esplendor que, obvio es imaginarlo, impactó a Cortés y sus españoles no bien la vieron por primera vez, seguramente sin dar crédito a sus ojos. *"Súbitamente terminó la subida. Iniciada en el mar, que los había llevado hasta el abra entre los volcanes. Parados en la nieve, los hombres de acero y los heráldicos caballos tenían a sus pies el sensacional espectáculo. Allá lejos, muy abajo, se extendía el valle anchuroso: al centro, los lagos de plata; sobre las islas y en las riberas, las ciudades levantaban los altos techos de sus templos erigidos sobre macizas pirámides; bosques y sementeras, lilas y amarillas, alegraban la llanura en esos días mágicos del otoño mexicano. Era el valle de Tenochtitlan, el México de hoy, tras cuya promesa se habían internado en el Anáhuac Cortés y sus soldados".* 16

Quetzalcóatl, cuyo símbolo es la serpiente emplumada, había profetizado su regreso, al momento de marcharse de Tula. Por eso cuando Cortés desembarcó en Veracruz, algunos mexicanos creyeron que se cumplía la profecía.

---

16 Bernal, Ignacio. Op. cit. p. 9.

En ese fatídico 1521, a pesar de la heroica defensa de Cuauhtémoc, su último tlatoani, la metrópoli tenocha fue arrasada por los conquistadores, sobre cuyos restos se trazó la capital de la Nueva España.

*"Golpeábamos, en tanto, los muros de adobe,  
y era nuestra herencia una red de agujeros.  
Con los escudos fue su resguardo,  
pero ni con escudos puede ser sostenida su  
soledad..." 17*

*"Llorad, amigos míos,  
tened entendido que con estos hechos  
hemos perdido la nación mexica.  
! El agua se ha acedado, se acedó la comida!  
Esto es lo que ha hecho el Dador de la Vida  
en Tlatelolco..." 18*

El trazo de la ciudad, fue encargado al agrimensor Alonso García Bravo por orden de Cortés, este se basó en la estructura urbana anterior y es la que todavía subsiste en la moderna Ciudad de México.

*"Cortés se instaló en Coyoacán y ordenó la reconstrucción, sobre una traza reticulada que partía de la gran plaza donde se ubicaron las Casas de Cabildo y otros edificios religiosos y civiles. Se adjudicó los dos*

---

17 Relaciones Indígenas de la Conquista. La Visión de los vencidos.  
10a. edición. U.N.A.M. México, D.F., 1984. p. XVI.

18 *Ibidem.* p. XVII.

*palacios de Moctezuma ( donde se encuentran los actuales Palacio Nacional y Nacional Monte de Piedad ) para si, y mandó construir el ayuntamiento, la fundición, la cárcel y el portal de las flores. Al poniente de la plaza destinó unos solares a las tiendas de los mercaderes, al norte ordenó que en diez solares se erigiera la Catedral y el resto quedó como plaza, donde se hacía el mercado y donde se instalaron la picota y la horca".* <sup>19</sup>

#### 1.4.1 EL GOBIERNO DE HERNAN CORTES

Cortés ejerció el primer gobierno de la Nueva España como gobernador general. Con tal cargo, Cortés desempeñó una labor que hizo posible la convivencia pacífica entre indios y españoles.

Cortés fundó el primer ayuntamiento metropolitano en Coyoacán, que sería la primera capital de la nación, mientras se edificaba la nueva ciudad de México; que se construyó, por mandato suyo, en el mismo sitio donde antes estuviera Tenochtitlan. En el centro de la nueva urbe se repartieron lotes para los españoles, y a los nativos se les dieron solares inmediatos que formaron los cuatro barrios que habitaron.

En un principio los españoles plantearon varias alternativas sobre el lugar donde se debería establecer la capital, la gran mayoría se inclinaron por Coyoacán o Texcoco, argumentando que eran lugares

---

<sup>19</sup> Revista de Geografía Universal. La Ciudad de México. edición especial. Buenos Aires, Argentina. 1987. p. 32.

tranquilos y que estaban fuera del lago. Eran lugares que no tenían el inconveniente de quedar incomunicados por la ruptura de las calzadas.

A este respecto Cortés expresó que *"La ciudad lacustre es más defendible, y él lo sabía mejor que nadie contra eventuales ataques de los indígenas del interior aún sin conquistar"*.<sup>20</sup>

Por otra parte considero que *"esta ciudad en tiempo de los indios había sido señora de las otras provincias, que también era razón que lo fuese en tiempo de los cristianos, que así mismo decía pues Dios nuestro señor en esta ciudad había sido ofendido con sacrificios y otras idolatrias, que fuese servido con su santo nombre, fuese ensalzado más que en otra parte de la tierra"*.<sup>21</sup>

Al fundar una ciudad, los españoles elaboraban el acta de fundación respectiva, en el caso de la Ciudad de México no hubo acta porque continuó Tenochtitlán.

Ha sido muy discutible la fecha de fundación de la actual ciudad de México - Tenochtitlan, sin embargo, la carta que manda Cortés en mayo de 1522 a Carlos V nos ayuda a determinar la fecha: *"...habiendo platicado en que parte haríamos otra población alrededor de las lagunas, porque de esta había más necesidad para la seguridad y sosiego de todas estas partes, y asimismo siendo que la ciudad de Tenochtitlán que era tan nombrada y de que hecho, parecimos que en ella era bien poblada..."*

---

<sup>20</sup> Romero, Manuel. Anatomía de la Ciudad de México, Siete Siglos de Leyenda e historia. México, D.F., 1973. p. 62.

<sup>21</sup> Ibidem. p. 71.



*De cuatro a cinco meses acá, que la dicha ciudad Tenochtitlán se va reparando, está muy hermosa...".<sup>22</sup>*

#### 1.4.2 EL REGIMEN MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE MEXICO

En el año de 1519 Cortés funda Veracruz, con cabildo propio, el cual es el primero en la América continental; dicho cabildo, al otorgar al conquistador los títulos de capitán general y justicia mayor, lo dotó de las atribuciones necesarias para llevar a cabo la conquista de México.

*"El 13 de agosto de 1521, la gran Tenochtitlán cayó en manos del conquistador. El primer Ayuntamiento Metropolitano fue fundado por Cortés en Coyoacán. Es importante mencionar que los primeros libros del cabildo se perdieron y los que se conservan aún hasta nuestros días comienzan con el acta de 8 de marzo de 1524, fecha en que ya se encontraba en funcionamiento el Ayuntamiento de la Nueva ciudad de México".<sup>23</sup>*

Los primeros ayuntamientos de la ciudad de México, estaban integrados de la siguiente manera:

*"Un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y 8 ediles. En 1526, los ediles se elevaron a 12, en 1527 se redujeron a 7 y en 1528 se fijaron en 12.*

---

<sup>22</sup> Ibidem. p. 74.

<sup>23</sup> Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. México, D.F., 1979. p. 79.

*Después el ayuntamiento se habla de componer de 15 personas designadas a perpetuidad y que habían comprado sus puestos, quienes elegían dos alcaldes, cinco ediles y un síndico". 24*

En las ciudades capitales de la provincia, el poder central estaba representado por un alcalde mayor o corregidor. Las ordenanzas de 1563, señalan que las villas y poblados, tenían un alcalde ordinario, un alguacil y cuatro regidores.

*"Respecto a la importancia del municipio en hispanoamérica, el tratadista Silvio Zavala señala que, "no obstante la centralización, los cuerpos municipales constituyen el órgano municipal de petición y defensa de los derechos de los vecinos: adquieren particular ascendiente en algunas poblaciones distantes de los focos centrales del gobierno real, por ejemplo, en Asunción del Paraguay y, en la forma del cabildo abierto, llegan a desempeñar funciones populares..."25*

*"Los procuradores en corte y los agentes ocasionales de los cabildos hispanoamericanos -agrega-, hacen llegar a las autoridades superiores de la monarquía la voz y las pretensiones de los vecinos indianos y negocian en la Metrópoli las cédulas y mercedes en favor de ellos"26*

---

24 Ochoa Campos, Moisés. El Municipio su Evolución Institucional. Colección de Cultura Municipal. México. D.F., 1981. p. 139.

25 Zavala, Silvio Arturo. El Mundo Americano en la Época Colonial. México, D.F., 1968. p. 42.

26 Ibidem. p.43.

### 1.4.3 LAS LEYES DE INDIAS Y LOS CABILDOS

El cabildo es la corporación municipal en su totalidad y administra los intereses del municipio; el ayuntamiento por su parte es la representación legal del municipio y puede definirse como un cuerpo de representación popular al cual corresponde exclusivamente el gobierno y administración de los intereses peculiares del municipio.

Sustancialmente, el cabildo está integrado por alcaldes, regidores, y un escribano que da fe de todo lo actuado. En cuanto a los alcaldes y regidores, generalmente hubo dos alcaldes por cabildo y el número de regidores fue variable: seis para lugares chicos; doce para los lugares grandes.

El cabildo nacía por nombramiento y se perpetuaba por elección. El cabildo fue el mando de pocos, escogidos por unos cuantos.

A Hernán Cortés se atribuye el siguiente nombramiento:

*"Y fundada la villa, hicimos alcaldes y regidores: y fueron los primeros alcaldes Alfonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo - escribe Bernal Díaz -, y señalamos por capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestre de campo a Cristóbal de Olid, y alguacil mayor a Cortés".* 27

---

27 Díaz del Castillo, Bernal. Historia Verídica de la Conquista de Nueva España.

**El cabildo en su esquema más simple, estaba constituido legalmente "en las ciudades metropolitanas o cabezas de gobierno de dos alcaldes, doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados por cada parroquia, un procurador general, mayordomo, escribano del consejo, dos escribanos públicos, otro de minas y de registro, pregonero mayor, corredor de lonja y dos porteros; en ciudad sufragánea: dos alcaldes, ocho regidores y los demás oficiales reales; en villas y lugares, un alcalde ordinario, cuatro regidores, alguacil, escribano y mayordomo. Puntualmente no sé cumplió nunca esa norma. De los jurados no recuerdo haber visto sino una mención; en cambio hubo otros oficios: alguacil mayor, alférez real, etc." 28**

**El cabildo o ayuntamiento, integrado de la manera antes mencionada, estaba presidido por el alcalde mayor o corregidor, quien era representante del poder central.**

**El regidor representaba la más alta investidura de entre los magistrados del municipio; tenía facultades legislativas, ejecutivas y a veces judiciales.**

**Por lo que se refiere a los municipios de indios, las leyes de indias dispusieron que en los pueblos pequeños se nombrasen alcaldes y regidores indios. Las funciones del cabildo fueron las siguientes:**

- \* El cuidado de las obras públicas, puentes y caminos.
- \* El cuidado del disfrute común de pastos y montes.

28 Porrúa, S.A. Colección Sepan Cuantos. México, D.F. cap. 42. p. 103.  
 Bayle, Constantino. Los Cabildos Seculares en la América Española.  
 Madrid, España. 1952. p. 105 y 106.

- \* El corte y planeación de árboles.
- \* El remate de los derechos de vender carne y pan.
- \* La formación de ordenanzas, que debían ser aprobadas por el virrey.
- \* El repartimiento de vecindades, caballerías y peonías.
- \* La administración del municipio e inspección de cárceles, hospitales y cementerios.
- \* La atención de los servicios públicos: policía, agua potable, alumbrado y pavimento.

Para poder cumplir con sus funciones, el municipio contaba con dos clases de bienes: los comunes y los propios. Los primeros corresponden al municipio como institución social ( fuentes, parques, etc. ) y los segundos son propiedad del municipio como institución política ( palacios, tierras ).

Los ingresos del municipio, comprendían lo que percibía de los propios y lo que constituían los arbitrios que consistían en sisas, derramas, contribuciones y concesiones.

Existían dos tipos de cabildos, los abiertos y los cerrados:

Los cabildos abiertos eran a los que concurrían los vecinos y los habitantes del lugar, eran en cierta forma la primera forma democrática que presentó el municipio.

Dentro de los cabildos abiertos existieron también dos tipos:

a) Las juntas de gentes, que presentan las características de universalidad relativas a los cabildos abiertos.

b) Minoritarios, que se daban cuando se citaba personalmente a un número determinado de vecinos notables del municipio.

Por otra parte, los cabildos cerrados eran aquellos en que se reunían los cabildantes solos, se celebraban entre cuatro paredes y el número de sus integrantes era fijo.

Estos cabildos fueron de cinco tipos:

a) ordinarios

b) especiales

c) extraordinarios

d) públicos

e) secretos

Las libertades municipales no duraron mucho, con la centralización del poder en manos de la corona, la mayoría de las ciudades fueron perdiendo sus libertades. Los reyes establecieron la costumbre de nombrar o vender los cargos de regidores.

-Cabildos de indios y cabildos de españoles-

a) Cabildos de indios.- estos surgen por el sentimiento de la Corona Española, en relación a la necesidad de tutelaje de los indios, al ser considerados como vasallos débiles.

Cabe señalar que no todo pueblo implicaba un municipio, por lo que no a todas las agrupaciones indígenas se les llamaba cabildos.

*"Los pueblos indígenas, en un principio fueron gobernados como en los tiempos prehispánicos, es decir, por los caciques y los principales. Posteriormente fueron gobernados por magistrados semejantes a los de los pueblos españoles: gobernadores, alcaldes ordinarios y regidores".<sup>29</sup>*

La provisión de Felipe III, del 10 de octubre de 1618, incorporada a la recopilación de indias, fija el número de alcaldes y regidores de los cabildos indígenas y el modo de elegirlos: *"Ordenamos que en cada pueblo y reducción haya un alcalde indio de la misma reducción; y si pasare de ochenta casas, dos alcaldes y dos regidores, también indios; y aunque el pueblo sea muy grande, no haya más que dos alcaldes y cuatro regidores; y si fuese de menos de ochenta indios, y llegare a cuarenta no más de un alcalde y un regidor, los cuales han de elegir por año nuevo otros, como se practica en pueblos españoles e indios, en presencia de los curas".<sup>30</sup>* Lo anterior no tuvo gran aplicación en la Nueva España ya que a fines del siglo XVI la mayor parte de los pueblos indígenas tenían sus cabildos ya organizados, y se siguieron regulando bajo las normas por las que entonces se regían.

*"El número de alcaldes y regidores que tuvieron fue distinto del fijado por la recopilación, pues los pueblos grandes pasaron del número límite por ésta señalado; y así, por ejemplo, Toluca tuvo tres alcaldes y más de seis regidores, y Texcoco, tres alcaldes y diez regidores".<sup>31</sup>*

<sup>29</sup> Miranda, José. Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas.

U.N.A.M. México, D.F. 1978. p. 132.

<sup>30</sup> Bayle, Constantino. Op. cit. p. 364.

<sup>31</sup> Miranda, José. Op. cit. p. 133.

El proceso para elegir a las autoridades indígenas también fue diferente al señalado en la recopilación, en general no se siguió la forma española sino que se basaron en las costumbres indígenas y las respuestas de los virreyes a las peticiones de los gobernantes, la nobleza y el común de los pueblos. *"A dos grandes grupos -dentro de los cuales existen muchas variedades- cabe reducir las múltiples formas empleadas: uno, el de la elección restringida, por concederse el derecho activo o pasivo de sufragio, o los dos, sólo a determinadas personas, nobles -principales-, gobernantes -los antiguos y los actuales-, ancianos, un número reducido de macehuales, etc.; otro, el de la elección amplia, por concederse aquel derecho a todos los vecinos".*<sup>32</sup>

En un principio se creyó conveniente que los caciques conservaran la jurisdicción, pero al poco tiempo se advirtió la tiranía de éstos contra su misma gente, llegando a ser más tiranos y crueles que el mismo español.

Con el paso del tiempo, y con la experiencia que esto represento, se estableció que para ocupar un cargo era necesario haber recibido el bautismo y saber español. De esta manera surge una aristocracia cultural.

*"Las elecciones se hacían en presencia del cura o del misionero, lo cual tuvo que coartar no poco la libertad de los indios, pues aquellos solieron intervenir en la preparación de las mismas a fin de conseguir que los nombrados fueran de su agrado; y debían ser confirmadas por el*

---

32 Ibidem. p. 134.



*gobernador, corregidor o alcalde mayor del distrito, quien también intervenía frecuentemente con el referido propósito".<sup>33</sup>*

La constitución de los cabildos o municipios indígenas fue sustancialmente como la de los españoles en sus cuatro cargos más importantes: alcaldes, regidores, escribanos y alguaciles. Hubo ocasiones en que se dieron cargos honoríficos, v. gr., el de alférez. Asimismo, hubo otros oficios como el de sacristán, cantores, fiscal; pero estos eran del pueblo no del cabildo.

b) Cabildos españoles.- Estos fueron muy similares a los cabildos peninsulares. Ambos estaban integrados por el elemento justicia, es decir, los alcaldes ordinarios, y la administración, es decir los regidores.

Los cabildos españoles de la Nueva España casi no gozaban de autonomía, ya que la Corona tenía un fuerte control sobre los mismos, por ejemplo, los regidores eran nombrados por el monarca, ( 12 en las ciudades principales y 6 las demás ciudades, villas y pueblos), las autoridades reales intervenían en sus deliberaciones y elecciones, y sus resoluciones más importantes tenían que ser aprobadas por el virrey.

Los delegados del poder central fueron los gobernadores, corregidores o alcaldes mayores.

La intervención del poder central se aseguró con la presencia en el cabildo de un oidor nombrado por el virrey, que asistía a las reuniones del cabildo con voz y voto. Respecto a esto, los representantes del consejo pidieron al monarca que el oidor careciese de voto , ya que de otra forma representaba un atentado a los derechos municipales.

---

<sup>33</sup> Loc. cit.

En la ciudad de México, las reuniones del cabildo fueron presididas por el corregidor, con la excepción de la electoral que era presidida por el oidor.

La corona se atribuyó el derecho de aprobación y reforma de los acuerdos municipales, con lo cual se reducía aún más la autonomía concejil.

*"A la ciudad de México, se le dio en 1558 facultad para hacer las ordenanzas que le parecieron necesarias y convenientes a la buena administración del consejo -una facultad que ya había venido ejerciendo desde su fundación-, con la condición de que fuesen aprobadas por el virrey, quien podía quitarles o añadirles lo que creyere oportuno".<sup>34</sup>*

El cabildo español estaba integrado de la siguiente manera:

1.- Dos alcaldes ordinarios (para distinguir de los alcaldes mayores o corregidores). Su función fue la de presidir el cabildo y en segundo término hacer justicia en primera instancia, en materias civil y penal; y fijar precios a los artículos de comer y beber.

2.- Los regidores o cuerpo colegiado, quienes se encargaban de la administración del municipio; asistir a los actos militares y desempeño interino de la Alcaldía por ausencia o muerte de los alcaldes ordinarios.

3.- Los síndicos, que eran los encargados de la fiscalización del municipio.

---

<sup>34</sup> Miranda, José. Op. Cit. p. 130.

4.- Procuradores o diputados, que eran los representantes del municipio.

Cabe añadir que los municipios se pudieron dar sus propias ordenanzas municipales, mismas que eran ratificadas por el virrey.

En 1786, se expidió la ordenanza de intendentes, que estableció las intendencias en la Nueva España. Los intendentes reemplazaron a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores; también presidían los cabildos, aprobaban las ordenanzas redactadas por los ayuntamientos y estos fueron reducidos a juntas municipales (alcalde ordinario, dos regidores y el procurador), controlaba además funciones judiciales.

*"Cabe señalar que años antes, en 1767, el Visitador General José de Gálvez enviado por Carlos III, para estudiar y reorganizar los municipios, centralizó la administración de las municipalidades y reglamento sus contadurías. Asimismo, creó ciertos recursos administrativos como el de contador general de la comisión de propios, arbitrios y bienes de comunidades de las ciudades, villas y lugares correspondientes al reino de Nueva España, que tenían atribuciones para señalar reglamentos especiales para la administración de los municipios". 35*

---

35 Ibidem. p. 156.

## 1.5 LA CIUDAD DE MEXICO DEL SIGLO XVI AL SIGLO XX

Hacia mediados del siglo XVI, se establece la escuela de Artes y Oficios de Pedro de Gante, se instala la primera imprenta, se construyen los hospitales de Jesús, de los Naturales, de Santa Fe de Vasco de Quiroga; el Colegio de Santa Cruz y se funda la primera Universidad del América.

En 1523 se dota a la ciudad de escudo heráldico, en 1527 recibe el título de Obispado, en 1535 Carlos V nombra la primera Audiencia; tres años después se crea el Virreinato; y en 1571 se instala el Tribunal de la Santa Inquisición. Se construyen nuevos templos, palacios y conventos, aparecen las primeras formas del barroco en la construcción, los azulejos, los retablos dorados.

A principios del siglo XVII, México sufre inundaciones y el desagüe se convierte en uno de los principales problemas para los virreyes. El cosmógrafo Enrico Martínez propone el primer túnel o tajo, Nochistengo, para expulsar los excedentes de agua del valle; pero las obras resultaron insuficientes y entre 1624 y 1629 la ciudad estuvo totalmente inundada.

Durante todo ese siglo, la ciudad sigue siendo una isla comunicada a tierra firme por las calzadas mexicas de Iztapalapan, Tepeyacac y Tlacopan ( Tacuba). Básicamente las soluciones urbanísticas de esa época continúan siendo las prehispánicas; la defensa contra inundaciones es el Albarradón de San Lázaro, que iba del Cerro de la Estrella al lomerío de

Atzacolco. Sigue vigente el acueducto de Chapultepec. *"La ciudad es, en general, una especie de gran combinación hispano-morisca-mexica"*. 36

A principios del siglo XVIII, el urbanismo y la arquitectura alcanzan su cúspide. México es ya, la capital más importante del continente americano; enlace entre Oriente y Occidente a través de la nao de las Filipinas y los galeones que atracaban en la Villa Rica de la Veracruz.

A fines de 1700, cuando comenzó la decadencia española y surgieron los primeros movimientos libertarios, fue poco notorio el crecimiento de la ciudad, aunque se prodlgaban los templos y palacios neoclásicos, que tanto admiró, por ejemplo, el barón Alejandro Humboldt, que al conocerla en el año de 1803, al respecto escribió: *"México debe contarse sin duda alguna, entre las ciudades más hermosas que los europeos han fundado en ambos hemisferios; apenas existe alguna ciudad que pueda compararse con la capital de Nueva España, por el nivel uniforme del suelo que ocupa, por la regularidad y anchura de sus calles y por lo grandioso de sus plazas públicas..."* 37

En 1808, durante la invasión napoleónica a España, en México se discutía, a iniciativa del síndico del Ayuntamiento, Francisco Primo de Verdad y Ramos, la *"...independencia temporal del reino"*, 38 antecedente importante de la guerra de independencia, iniciada el 16 de septiembre de 1810, y que terminaría en el año de 1821 con la entrada a esta ciudad del Ejército de las Tres Garantías.

36 Revista de Geografía Universal. Op. cit. p. 39.

37 Ibidem. p. 40.

38 Ibidem. p. 45.

El Distrito fue creado en el año de 1824. En 1842 se inició un remodelamiento auspiciado por el Ayuntamiento, se construyeron el primitivo Teatro Nacional, se arreglaron acequias, canales y se renovó el alumbrado público. También prosperaron las artes, el periodismo, la literatura. En 1863, Napoleón III de Francia, bajo el pretexto de la decisión tomada por Benito Juárez de no pagar la deuda exterior, interviene militarmente e impone a Maximiliano de Habsburgo como emperador de México. Fue esta una breve etapa, durante la cual, se construyó el hoy Paseo de la Reforma, unión del Castillo de Chapultepec ( Alcázar ) con el Palacio Nacional.

Derrotado el imperio de Maximiliano, los liberales volvieron a ocupar la capital de la República. Juárez emprendió la reorganización del país, en crisis económica y política. Creó la Escuela Nacional Preparatoria con el objeto de preparar sólidamente a siguientes generaciones.

Con las Leyes de Reforma, se secularizan los bienes del clero, se redujo el número de conventos y fueron abiertas nuevas calles en sitios antes ocupados por órdenes religiosas. Surgieron nuevas colonias, y la fisonomía de la ciudad empezó a sufrir modificaciones, debido a la influencia francesa en la construcción. Seguía agudizándose el problema del agua, que obligó a grandes proyectos para desecar Chalco, y hasta se llegó a hablar de un gigantesco canal que uniría a México con el puerto de Tampico a través de esclusas y canales.

En 1856 se iniciaron los trabajos del Gran Canal de desagüe. A partir de 1872, durante el Porfiriato, la Ciudad de México vivió un engañoso esplendor, más afrancesado aún. El capital extranjero penetra

en la urbe, dando origen a grandes almacenes y empresas que dieron un tono de refinamiento muy caro al porfirismo.

*"Arquitectónicamente, el porfirato recogió y sacralizó una idea de tradición, definida como el respeto de lo heredado y, fundamentalmente, como la pasión ante cualquier forma de "eternidad", término que evoca atmósferas moralistas, fervor por las apariencias o deseos íntimos del Presidente Interminable Don Porfirio para quien, casi literalmente, la silla presidencial era la fuente de la juventud".* 39

A finales de ese siglo se conservaba aún el modo de vida novohispano, trayendo por uno de sus canales prehispánicos, los alimentos de Xochimilco a la ciudad, el cual era conocido como el Canal de la Viga y llegaba cerca de Palacio Nacional y al embarcadero de la calle de Roldán.

*"Los paseos de los capitalinos eran en lugares como la Alameda, el Paseo de Bucarelli y el de Las Cadenas, mismos que fueron una costumbre hasta 1930 aproximadamente; ya que, posteriormente se realizaban en carruajes por la calle de Plateros ( Madero ), donde se establecían los restaurantes de mayor prestigio".* 40

Durante el siglo XX, la Ciudad de México se ha visto inmersa en una trascendente y veloz transformación; de gran importancia en su presente, y determinante para su tal vez, no muy alentador destino.

---

39 Monsivais, Carlos. La Cultura en la Capital Mexicana. Artículo publicado en la Revista de Geografía Universal. 1976. T. I. p. 117.

40 Guía turística de México. Ciudad de México. Secretaría de Turismo. 1991. p. 16.

**Pasó de tener una población de 500,000 habitantes, a ser una metrópoli de más de quince millones de habitantes, lo que trae aparejados todos los problemas, que una ciudad de tales dimensiones, en la que se presentan los fenómenos de metropolización y conurbación, debe enfrentar: demografía; ecología; seguridad pública; uso del suelo; empleo; límites geográficos; basura; alimentación; abasto; transporte; asignación presupuestal, etc.**



## **CAPITULO II**

### **Antecedentes histórico - Jurídicos del Distrito Federal**

## II.1 MEXICO INDEPENDIENTE - LA CONSTITUCION DE 1824

El origen del Distrito Federal se remonta al día 3 de octubre de 1824, con la entrada en vigor de la Constitución Federal del 24; cuyo artículo 50 fracción XXVIII establecía como facultad exclusiva del Congreso General: *"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"*.<sup>41</sup>

Este precepto condujo al planteamiento de cual debería ser la ciudad que sirviera de asiento a los poderes federales. Las opiniones al respecto se dieron en dos sentidos: por una parte la comisión dictaminadora respectiva estuvo a favor de que fuera la ciudad de Querétaro; pero fue el propio Congreso quien designó para ese efecto a la Ciudad de México. Mediante decreto del 18 de noviembre de 1824, promulgado por Miguel Felix Fernández conocido como Guadalupe Victoria, primer Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se fijó la residencia de los poderes federales en esta ciudad y se determinó que *"el distrito correspondiente a esta quedaría comprendido en un círculo cuyo centro sería la plaza mayor de la propia ciudad y su*

---

<sup>41</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México, 1808-1989. Porrúa, S.A. México, D.F. 1989. p. 175.

*radio de dos leguas, Esto quería decir una distancia aproximada de once kilómetros de radio, medido desde el Zócalo".<sup>42</sup>*

El texto del Decreto en comento es el siguiente:

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

2o. "Su Distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas".

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

4o. "El Gobierno Político y Económico del expresado Distrito, queda exclusivamente bajo la jurisprudencia del Gobierno General desde la publicación de esta ley".

5o. "Inter se arreglará permanentemente el Gobierno Político Económico del Distrito Federal seguirá observándose la Ley del 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogado".

6o. "En el lugar del Jefe Político a quien por dicha Ley está encargado el inmediato ejercicio de la autoridad Política Económica, nombrará el Gobierno un gobernador en calidad de interno para el Distrito Federal".

---

<sup>42</sup> Andrade, Eduardo. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, D.F., 1985. art. 44. p. 113.

7o. "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 pugne con la presente".

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

9o. "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".

10o. "Tampoco se hará en lo relativo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por una ley".

Dado que la Ciudad de México se encontraba dentro del territorio del Estado de México y fungía incluso como capital de dicho estado, surgieron dificultades y protestas contra el desalojo de los poderes estatales de dicha ciudad. Contando con el respaldo de su legislatura, los poderes del Estado de México no dejaron la ciudad sino tres años después de publicado el Decreto por el que el Congreso erigió al Distrito Federal y una vez agotados los recursos a los que se opuso firmemente el Gobierno Federal.

*"En sus orígenes, el Distrito Federal contó con poderes municipales de elección popular, estando la ciudad de México a cargo del*

*ayuntamiento de la municipalidad del mismo nombre. Poderes éstos, creados con anterioridad al surgimiento del régimen republicano y que habían sido una de las contadas instancias de participación popular en el gobierno virreinal". 43*

De conformidad con la Constitución de 1824, los habitantes del Distrito Federal podrían igualmente participar en la elección de diputados, no así en la de senadores.

## II.2 DEL CENTRALISMO AL ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE COMONFORT

Las "Siete Leyes Centralistas", como se conoce la Constitución de 1836, establecieron en su parte sexta, artículo primero que "La república se dividirá en Departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los Departamentos se dividirán en distritos y estos en partidos". El Distrito Federal se incorporó al Departamento de México según ley del 30 de diciembre de ese año.

De igual manera, organiza los ayuntamientos en los artículos 22 a 26 también de su parte sexta. El artículo 22 señala que "Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa

---

<sup>43</sup> Asamblea de Representantes del D.F. Crónica y Memoria. Primer Período Ordinario de Sesiones. México, D.F. 1988, p. 40.

población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos". Por otra parte, el artículo 25 señala como objeto de los ayuntamientos: "la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común; la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y ámbitos; promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público vecindario...".

*"La constitución centralista de 1836, dispuso que las autoridades municipales debían ser de elección popular. Asimismo, la ley de 20 de marzo de 1837 suprimió los ayuntamientos, siendo estos reemplazados por jueces de paz subordinados a los prefectos y subprefectos".<sup>44</sup>*

Cabe señalar que, la figura de los Prefectos y Subprefectos políticos quienes presidían el gobierno del municipio, fue introducida a México por la Constitución de 1812.

Las bases orgánicas de 1843 de Santana, señalan que las asambleas departamentales están facultadas para establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, así como aprobar los planes de ámbitos municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades (artículo 34, fracción X y XIII).

---

<sup>44</sup> Miranda, José. Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas. U.N.A.M. México, D.F., 1978. p. 190.

Al restablecerse en 1848 la Constitución del 24, el Distrito Federal reaparece con sus caracteres originales. El "Acta Constitutiva y de Reformas de los Estados Unidos Mexicanos" del 22 de mayo de 1847, abrió la puerta de un nuevo sistema de elecciones de los poderes federales y ordenó en su artículo 6o. que "Mientras la ciudad de México sea Distrito Federal, Tendrá voto en las elecciones de Presidente y nombrará dos senadores". En ese mismo año, se expidió la primera legislación sobre los fondos municipales, conocida como "Plan de Arbitrios". Se suprimieron los alcaldes; y el ayuntamiento de México se integraba con 16 ediles y 2 síndicos.

En las "Bases provisionales para la organización del país" del 22 de abril de 1853, los Estados son denominados Departamentos y el Distrito Federal recibe el nombre de Distrito de México, en ellas se respetó la división territorial del 46. A este respecto, el constitucionalista Tena Ramírez señala que *"Las bases de 53 respetaron la división territorial creada en 46, inclusive el Distrito Federal, pero bajo la vigencia de esas Bases se expidió por Santa Anna el Decreto de 18 de febrero de 1854, que amplió notablemente el área de lo que se llamó Distrito de México, señalándose como límites aproximados en sus distintos rumbos los siguientes: San Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo y Santa Fé; Huisquilucan, Mixcoac, San Angel y Coyoacán; Tlalpan, Tepepan, Xochimilco e Ixtapalapa; el Peñón Viejo y las medianías de las aguas del lago de Texcoco"*.<sup>45</sup>

Con el estallido de la revolución de Ayutla, se dispuso en el Plan de Acapulco que se nombrarían representantes para la elección de

---

<sup>45</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Porrúa, S.A. México, D.F., 1968. p. 193.

**Presidente interino por cada Departamento y Territorio de los que ha esa fecha existían, y además por el Distrito de la Capital; por lo que implícitamente se respetaba el Area que en 54 se estableció para el Distrito.**

**En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana expedido por Comonfort el 15 de mayo de 1856, se ratificó esta división territorial al establecer en su artículo 2 que el territorio nacional continuaría dividido en los mismos términos en que lo estaba al reformarse en Acapulco el Plan de Ayutla.**

### **II.3 EL CONGRESO CONSTITUYENTE DEL 56-57-LA REFORMA**

**En el Congreso Constituyente de 1856-57 se produjo largo debate acerca de la doble cuestión del Distrito Federal; el lugar de residencia de los Poderes Federales y los derechos políticos de los habitantes de la ciudad de México; discusión que, como treinta años antes, en el 24, ya se había suscitado.**

**Los adversarios de la ciudad de México, propusieron para tal efecto, en una primera instancia, a todo el Estado de Querétaro, "al no incluirlo en su dictamen como parte integrante del territorio nacional sino como Distrito Federal", <sup>46</sup> y en una segunda, el establecimiento de dicho**

---

<sup>46</sup> Herrera y Lasso. Estudios Constitucionales. Polis, S.A. México, D.F., 1940. p. 57.



**Distrito "con un radio de una legua en la ciudad de Aguascalientes y la incorporación de las demás poblaciones de aquella entidad a los Estados circunvecinos". 47**

Sus argumentos, al igual que los del diputado Moreno, se basaban principalmente en la idea de que los habitantes de la vieja capital se encontraban inmersos en problemas de corrupción, habituados a los placeres y al lujo, moralmente relajados; por lo que no era conveniente que los representantes que venían de los Estados ejercieran sus funciones en un lugar con tales características, ya que podían envilecerse y faltar a sus obligaciones y deberes como funcionarios.

**Sin embargo, la Metrópoli tuvo "el honor de contar entre los defensores de su autonomía, a Arriaga, Mata, Zarco, don Guillermo Prieto, Olvera, don Ignacio Ramírez y en rigor, a la mayor parte del Congreso". 48**

De entre ellos, don Guillermo Prieto salió en su defensa en los términos siguientes: "*¿Qué sucede con Querétaro?, sigue como Estado mientras esté aquí el Gobierno; después desaparece para recibir al Gobierno, y si más tarde el Gobierno cambia de residencia, vuelve a ser Estado como por encanto. Se crea así una soberanía de resorte que se estira y se encoge, que se borra y se exhuma sin cesar. Esto es burlarse del principio federativo y de la soberanía de los Estados". 49*

Por su parte, Zarco argumentaba: "*al cabo de ocho o diez años cuando Querétaro se a un centro de actividad y de comercio, es preciso que los Poderes emigren para librarse de la corrupción, para ir a hacer vida de*

---

47 Ibidem. p. 60.

48 Ibidem. p. 55.

49 Ibidem. p. 59.

*anacorétas y al cabo del tiempo, cuando hayan estado en Monclova, y en las márgenes del Bravo, si el país se puebla, si se desarrollan en todas partes sus elementos de riqueza... la virtud, la probidad y el patriotismo, después de haber jugado "a pan y queso" como decía el señor Prieto, no tendrán más refugio que las cumbres del Popocatepetl".*<sup>50</sup> *"Sería mas lógico, antes de examinar la condición, resolver si es o no conveniente y necesario que los supremos poderes emigren de México. Ya que la mayoría de la comisión no siguió este método, es preciso tocar desde ahora esta cuestión. Si en la parte expositiva del dictamen se buscaban los fundamentos de la traslación de los poderes a Querétaro, se ve que la mayoría de la comisión anduvo desgraciadísima en sus razones, pues todas ellas son fútiles, pueriles y hasta vulgares, reduciéndose a atribuir los males públicos a la corrupción, al lujo y a los placeres de esta ciudad, y a creer que el cambio de aires haga mejores a los hombres públicos. No se alegó otra cosa en el seno de la comisión: allí se dijo que los placeres de México hacen faltistas a los diputados, y corrompen a los gobernadores. Atribuir a esta ciudad los males públicos, es el colmo del error y de la injusticia; y empeñarse en pintarla con caracteres odiosos, es olvidar los grandes servicios que en todo tiempo ha prestado a la causa de la libertad y de la independencia".*<sup>51</sup>

Finalmente, los defensores de la ciudad de México, lograron la aprobación de un nuevo precepto: el artículo 46 de la Constitución de 1857 que establecía: "El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección solo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se

<sup>50</sup> Loc. cit.

<sup>51</sup> Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, S.A. México, D.F., 1976. p. 866

trasladen a otro lugar". Siendo facultad del Congreso de la Unión según el artículo 72 fracción V el: "Cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación".

Por otra parte, como lo establece el mismo artículo 72 fracción VI, es también facultad del Congreso *"el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales"*.<sup>52</sup>

Durante la intervención francesa, Maximiliano dio normas para la organización municipal; al respecto Miguel Macedo opina que: *"El imperio estableció el régimen municipal de alcaldes remunerados, de nombramiento del gobierno y encargados de toda la administración comunal y de la ejecución de las decisiones de los ayuntamientos, que eran simples cuerpos deliberantes e inspectores, de elección popular y sin función política alguna. Tal sistema dio buenos resultados en la ciudad de México, mejores que los que habían producido los precedentes; las rentas subieron a 733,000; 840,000 y 956,000 pesos en los años de 1864 y 1866, para descender a 215,000 en 1867, año de grandes trastornos y del triunfo definitivo de la república, y aunque esos resultados hayan sido debido en gran parte al celo y dotes poco comunes del distinguido alcalde de México, Ignacio Trigueros, tal régimen, implantado por otro gobierno que el imperial, hubiera llegado probablemente a arraigar en nuestro sistema administrativo, como más conforme con el buen principio de no confiar la administración a cuerpos colegiados y concejiles, sino a funcionarios unitarios y remunerados; pero el Imperio lo contaminó con su desprestigio*

---

<sup>52</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales... Op. cit. p. 617.

*y con el odio que despertó en el pueblo mexicano, y lo condenó así a; olvido".<sup>53</sup>*

Con el gobierno de Juárez, el sistema municipal se estabilizó, pero la dictadura del general Díaz convirtió a los municipios en un instrumento de su tiranía, sólo se beneficiaban las ciudades de primer orden (servicios de agua, mercados, obras públicas, etc...)

## II.4 EL PORFIRIATO - LA CONSTITUCION DE 1917

El gobierno del general Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón, con el fin de acentuar la centralización y borrar la autonomía municipal existente. Los prefectos de origen centralista, fueron instituidos por la Constitución del 36, y eran los agentes de gobierno central cerca de la población de los distritos; sólo obedecían órdenes del gobernador y los medios utilizados para mantener orden y paz eran muchas veces crueles e ilegales; su actuación no siempre era compatible con la libertad municipal.

Los límites del territorio exclusivo del Distrito Federal fueron sensiblemente ensanchados por los Decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898; mismos que lo dividen para su régimen interior en la municipalidad de México y seis Prefecturas. Estos Decretos son inconstitucionales según

---

<sup>53</sup> García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo. 2a. edición, Madrid, España. 1943. p. 678.

Tena Ramírez, porque el Congreso carecía de facultad constitucional para reformar la Constitución.

En octubre de 1901 se reformó la fracción VI del citado artículo 72 constitucional; al respecto, el Dr. Ignacio Burgoa señala que al modificarse dicha fracción *"la organización interna del Distrito Federal quedó absolutamente sometida al Congreso de la Unión, pues este órgano se convirtió en su legislatura sin que su actuación como tal se hubiese subordinado a ninguna base establecida en la Ley Fundamental, ya que el derecho que incumbía a sus ciudadanos para elegir popularmente a sus autoridades fue suprimido por la mencionada reforma"*.<sup>54</sup>

Posteriormente, con la Ley Orgánica del 27 de marzo de 1903, el Distrito Federal fue dividido en trece municipalidades. El Presidente de la República, quien a través de la Secretaría de Gobernación ejercía las funciones administrativas de dicha entidad, debía nombrar un prefecto político, funcionario que teóricamente ejercía las funciones de un gobernador.

Cada municipalidad tenía su propio Ayuntamiento, cuyos miembros eran elegibles popularmente mediante elección indirecta en primer grado, pero cuyas atribuciones se constreñían a la vigilancia y consulta de determinados asuntos con dicho prefecto.

Por lo que se refiere a los prefectos políticos, la ley de Organización Municipal de 1903, decía:

Artículo 60.- "Los prefectos políticos serán la primera autoridad política local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades.

---

<sup>54</sup> Burgoa, Ignacio. Op. cit. p. 868.

**Artículo 61.- "Los prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del Estado.**

**Dichos prefectos, representaban el centralismo y tenían el carácter de agentes del gobierno y presidentes natos de los ayuntamientos.**

*"La Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, de 27 de marzo de 1903, ordenó que a partir del 1o. de julio del mismo año, quedasen suprimidas las funciones administrativas de las corporaciones municipales del Distrito Federal. Este se componía en el propio año, de 13 municipalidades. Al decretar la supresión del ayuntamiento de la ciudad de México, el dictador Porfirio Díaz dispuso que, en su lugar, funcionase una junta consultiva que no sería de elección popular y con carácter exclusivamente técnico. Esa misma ley de 1903 decretó que los impuestos municipales de los ayuntamientos del Distrito Federal, pasasen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A su vez, el gobernador tenía el carácter de primera autoridad política del mismo Distrito Federal".*<sup>55</sup>

**Los movimientos precursores de la revolución lucharon por la vida democrática del país; consideraron democratizar primeramente la base de la estructura política y administrativa del país, que era el municipio; asimismo postularon la abolición de las jefaturas y prefecturas políticas y la consagración institucional del municipio libre. Las demandas que acabo de mencionar, corresponden al programa del partido liberal mexicano, figuran desde el año de 1906.**

<sup>55</sup> Ochoa Campos, Moisés. El Municipio, su Evolución Institucional. Colección de Cultura Municipal. México, D.F., 1981. p. 235.

Mediante ley de 28 de octubre de 1911, se estableció en Chihuahua el municipio libre, suprimiendo las jefaturas políticas.

El 26 de diciembre de 1914, don Venustiano Carranza expidió un decreto en Veracruz, con el cual inició la reforma municipal, se prosiguió en el decreto de 29 de diciembre del mismo año, expedido por Eulalio Gutiérrez.

El 4 de septiembre de 1916, el primer jefe constitucionalista expidió un decreto mediante el cual se reinstalaron los ayuntamientos en el Distrito Federal.

La Constitución de 1917, volvió a prever la existencia del Estado del Valle de México, para el caso de que el Congreso General decida el traslado del Distrito Federal a otro lugar distinto de la ciudad de México. Asimismo, lo considera parte integrante de la federación, con derecho a elegir Senadores y Diputados al Congreso de la Unión en quien radica la competencia legislativa de la entidad; atribuye su gobierno al Ejecutivo Federal a quien faculta para designar a los integrantes del Tribunal Superior de Justicia que son ratificados a través de un procedimiento análogo al previsto para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cabe hacer notar que en el Proyecto de Reformas, Carranza proponía al Constituyente de Querétaro, organizar al país sobre la base de municipalidades capaces de subsistir con elementos propios, garantizándose su independencia política mediante su capacidad económica, *"excepción hecha de la municipalidad de México, a la que pone bajo la autoridad de "comisionados" -cuyo número habría de*

*determinar la ley- nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República".<sup>56</sup>*

**Esta propuesta no fue aceptada por el Constituyente, que estableció la institución municipal sin excepciones en todo el territorio nacional comprendido el Distrito Federal.**

**La Constitución de 1917, fue la primera constitución federal que estableció el principio del municipio libre:**

**Artículo 115: a) El municipio; b) como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados; c) que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, sin autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado; d) que los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.**

**De esta manera, quedaba consagrado constitucionalmente el postulado de municipio libre; asimismo todos y cada uno de los Estados de la República expidieron sus respectivas leyes orgánicas municipales.**

**El 3 de octubre de 1918, el Ejecutivo presentó al Congreso un proyecto de Reformas Constitucionales, con el propósito de sustraer del régimen municipal a la sede de los poderes federales. Iniciativa que fue aprobada por el Senado pero que después se archívo.**

**Respecto al Municipio Libre en México, Tena Ramírez señala que los constituyentes de Querétaro acertaron cuando proyectaron el municipio libre como escuela primaria de la democracia, ensayo del**

---

<sup>56</sup> Herrera y Lasso. Op. cit. p. 77.



**gobierno por si mismo, aprendizaje de la función cívica, que requiere independencia al emitir el voto y hacerlo respetar. Asimismo, señala que:**

***"Cuando los pueblos aprendan el ejercicio municipal de la democracia, estarán dotados para afrontar los problemas cívicos de cada entidad federativa y los del país en general, porque en los pueblos habrá despertado la conciencia de la propia responsabilidad".***<sup>57</sup>

**Respecto a los Estados de la Federación, el artículo 115 de nuestra Carta Magna señala que:**

**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.."***<sup>58</sup>

**En México, todos y cada uno de los municipios cuentan con ayuntamientos de elección popular directa.**

**Cada estado tiene su ley orgánica del municipio libre, dicha ley establece la organización y el funcionamiento de sus ayuntamientos, como órganos de gobierno y administración local, presididos cada uno por un presidente municipal e integrados por un número variable de regidores, conocidos también como concejales, municipales, ediles, capitulares, etc..., así como por uno o dos síndicos, que son quienes representan jurídicamente al municipio. Asimismo, dicha ley orgánica de cada estado, fija el número de regidores que integran el ayuntamiento; fijan las atribuciones de los ayuntamientos que en resumen son las siguientes:**

<sup>57</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Op.cit. p. 159.

<sup>58</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**atender los servicios públicos, como los de seguridad pública, electricidad, agua potable, drenaje, urbanización, salubridad y transportes públicos; cuidar los caminos vecinales, atender a la conservación y fomento de los bienes comunales; impulsar la educación y la cultura; fomentar el civismo; administrar el erario municipal; publicar y hacer cumplir las leyes y disposiciones emanadas de autoridad superior y realizar otras tareas específicas dictadas por las peculiaridades de cada estado.**

**Todos los miembros que integran el ayuntamiento, son de elección popular y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato.**

**Cabe señalar que los ingresos municipales se conforman de: impuestos, productos, derechos, aprovechamientos y participaciones. Los ingresos municipales son escasos y representan sólo un pequeño porcentaje de la recaudación total del país.**

## II.5 CREACION DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

El 18 de abril de 1928, el General Alvaro Obregón, presentó una iniciativa de reformas al artículo 73 fracción VI, bases 1a., 2a. y 3a. de la Constitución, para suprimir el municipio en el Distrito Federal, considerando que *"los hechos han demostrado, que la organización municipal en el Distrito Federal, no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernamental debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a menudo se confunden. En consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y con la realidad, lo debido será organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los ordenes del servicio público"*.<sup>59</sup>

En la misma exposición de motivos agrega: *"El poder municipal en el Distrito Federal ni puede disponer de los rendimientos económicos de la municipalidad, como debiera ser, ni puede administrar justicia en la municipalidad, como también debiera ser, puesto que la autonomía justamente tiende a ello. De suerte que dada su misma creación, el municipio en el Distrito Federal, nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría"*.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Asamblea de Representantes. Op. cit. p. 42.

<sup>60</sup> Loc. cit.

El 12 de mayo de 1928, el propio Obregón envió una nueva iniciativa de Reformas a la Comisión Permanente, para aclarar que es al Presidente de la República a quien compete el gobierno del Distrito Federal por lo que la Ley Orgánica correspondiente creará el órgano u órganos por medio de los cuales el Presidente de la República ejercerá la función administrativa en el Distrito Federal.

Ambas propuestas fueron aprobadas por el Constituyente Permanente. A este respecto, el constitucionalista Diego Valadés señala que con ello, el constituyente buscaba evitar un problema de colisión política entre las autoridades públicas federales y las autoridades públicas locales, ya que las características únicas del Distrito Federal al ser la sede de los poderes federales, no permiten la coexistencia con las que pudieran ser autoridades propias de una entidad federativa. Pero en su opinión, la coexistencia del sistema municipal con las autoridades federales en una misma demarcación territorial, no contraviene a la organización del Estado mexicano. *"Bien sabido es que la organización política fundamental es el municipio, y que en su ámbito se dirimen las más inmediatas aspiraciones cívicas de la población. Al suprimirse el municipio en el distrito y en los territorios federales en 1928, se privó a la ciudadanía del Distrito Federal de los causes indispensables para la expresión de su voluntad y de sus decisiones políticas".*<sup>61</sup>

Asimismo, señala que la causa que motivo esta decisión fue de carácter eminentemente político, ya que por razones de carácter histórico y de mayor concentración demográfica los ciudadanos del Distrito Federal poseen una tradición y una fortaleza política superior a las de

---

<sup>61</sup> Valadés, Diego. La Constitución Reformada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, D.F., 1989. p. 117.

cualquier otro conjunto de ciudadanos en otra parte de la República. De tal suerte, la existencia de elecciones de autoridades municipales representaba un significativo contrapeso a la acción de los poderes federales y, de manera muy particular, a la del Presidente de la República.

El 31 de diciembre del mismo año, se expidió un ordenamiento denominado Ley Orgánica del Distrito Federal, en que se estipula la implantación de un nuevo organismo de gobierno llamado Departamento del Distrito Federal y la división de la entidad en Delegaciones y Subdelegaciones. A cargo de dicho órgano estará un Jefe (que puede ser nombrado y removido libremente por el Presidente de la República) con facultades de decisión en todos los asuntos concernientes al Distrito. Para ello, contará con el apoyo de un Consejo Consultivo que debe representar a diversos sectores de la población de dicha entidad federativa y cuyas atribuciones se ven limitadas a las establecidas en la ley; siendo estas principalmente de consulta, consulta, opinión, denuncia, revisión e inspección.

Por último, cabe señalar que dicho ordenamiento fue remplazado por la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941.

En 1945, mediante un Decreto Presidencial se cambiaron las denominación de "Distrito Federal" y "Jefe del Departamento del Distrito Federal" por "Gobierno del Distrito Federal" y "Gobernador del Distrito Federal" respectivamente, con el fin de ajustar la situación legal del gobierno del Distrito Federal a lo establecido por el texto constitucional.

El 29 de diciembre de 1970 se publicó la Nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, derogando a la de 1941. Cabe mencionar que el Jefe del Departamento se auxilió de un Oficial Mayor, tres Secretarías Generales, un Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos, Delegados, Subdelegados y Directores Generales.

Con esta nueva ley orgánica, la desconcentración administrativa recibió un gran impulso y aumentó la participación ciudadana en la administración local.

El 17 de marzo de 1971, mediante un decreto se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para dictar fallos sobre controversias de carácter administrativo entre las autoridades y particulares.

Los Tribunales de Justicia del fuero común del Distrito y Territorios Federales están encargados de la función judicial en el Distrito Federal; asimismo, cabe mencionar que el Ministerio Público está a cargo de un Procurador General, mismo que mantiene relaciones administrativas y presupuestales con el Departamento del Distrito Federal.

La máxima autoridad administrativa es el Jefe del Departamento, debajo de él se encuentran los delegados políticos en sus respectivas jurisdicciones.

El 29 de diciembre de 1978, se publicó la Ley Orgánica del departamento del Distrito Federal vigente hasta nuestros días. Dicha ley señala sus funciones en materia de gobierno, jurídica y administrativa, de hacienda, de obras y servicios y finalmente, social y económica. Hizo

mención acerca de la participación ciudadana a través de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, y se introdujo la participación política de los ciudadanos del Distrito Federal a través del referéndum y la iniciativa popular.

El 6 de febrero de 1979, se publicó el primer Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, con el fin de reglamentar la Ley Orgánica.

El 26 de agosto de 1985, fue publicado el Nuevo Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en donde se precisa el ámbito de competencia y de organización del mismo, las atribuciones del titular, de las Secretarías Generales, de la Oficialía Mayor, de la Tesorería, de la Contraloría General, de las tres Coordinaciones Generales, de las Direcciones Generales, Subtesorerías, Subcoordinaciones y órganos desconcentrados, los cuales son: Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, Delegaciones Política, Servicio Público de Localización Telefónica, Comisión de Vialidad y Transporte Urbano y los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal. Asimismo, se incluyen las atribuciones de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana; la participación política de los ciudadanos; y la suplencia de los funcionarios del Departamento.

## **CAPITULO III**

### **Los Poderes en el Distrito Federal**



Dentro del mundo de las ideas político-jurídicas, el pensamiento de Montesquieu trascendió en forma por demás importante, debido a su aportación relativa a la separación de poderes que trata en el Libro XI de su obra "L'Esprit des Lois" (El Espíritu de las Leyes).

*"Hay en cada estado, asevera, tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las que dependen del derecho civil. Mediante la primera, el príncipe o el magistrado hace leyes por un tiempo o por siempre, y corrige o abroga las que ya están hechas. Mediante la segunda, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad, previene las invasiones. Mediante la tercera, castiga los crímenes o juzga las diferencias entre particulares. Se llamará a esta última el "poder de juzgar"; y la otra simplemente el "poder ejecutivo" del Estado. Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados el poder legislativo se encuentra reunido con el poder ejecutivo, no puede haber libertad, porque se puede temer que el mismo monarca o el mismo senado haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales o de nobles, o del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los crímenes o las diferencias entre particulares".*<sup>62</sup>

En tal virtud, la división de poderes surge como una necesidad para controlar el exceso de poder que se presenta cuando la función gubernativa recae en su totalidad en una sola persona u órgano.

---

<sup>62</sup> Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa S.A. México, D.F., 1976. p.196

**El Distrito Federal en su carácter de entidad federativa posee una división de poderes, mismos que conforman el gobierno del mismo. Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal se encuentran regulados en el artículo 73 fracción VI, de nuestra Carta Magna.**

**Cabe mencionar que los habitantes del Distrito Federal no designan a los titulares de estos tres poderes; ya que el poder legislativo del Distrito recae en el H. Congreso de la Unión y el ejecutivo en el Presidente de la República, ambas autoridades electas por todo el pueblo de México. Formalmente, el poder judicial reside en un tribunal superior, integrado por magistrados que designa el titular del Ejecutivo Federal con aprobación de la Cámara de Diputados. Por lo tanto, el Distrito Federal carece de autonomía, a diferencia de los Estados miembros de la Federación.**

*"La ausencia de autonomía del distrito, que se manifiesta por el hecho de que dicha entidad no puede darse a sí misma su constitución ni elegir a sus autoridades, es lo que engendra la diferencia sustancial del Distrito en relación con los estados de la Federación".<sup>63</sup>*

**Los estados de la unión tienen la facultad de autodeterminarse en todo aquello que no está reservado a los poderes federales, pueden darse una constitución siempre y cuando ésta no vulnere los principios de la Constitución General; luego entonces, si bien los estados no son propiamente soberanos, si gozan de autonomía, lo que no sucede con el Distrito Federal, ya que no se gobierna a sí mismo, está regulado por una**

---

<sup>63</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa S.A. México, D.F., 1983. p.308.

**Constitución General y los poderes que lo rigen, así como sus leyes, no son reflejo de la voluntad de sus ciudadanos.**

### **III.1 PODER EJECUTIVO**

**El artículo 73 Constitucional fracción VI, base 1a. establece que "El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva."**

**Esta ley a que se hace referencia es la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la que a su vez ordena en su artículo 1o. que "El Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base 1a., 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 quién nombrará y removerá libremente."**

**De ambos preceptos, cabe señalar dos puntos que se constituyen como parte fundamental y origen de algunas de las propuestas de Reforma Política que se han emitido, mismas que serán analizadas posteriormente en el presente trabajo:**

**a) El Gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República,**

b) quien lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien puede nombrar y remover libremente.

El Departamento del Distrito Federal es un órgano de la Administración Pública Federal que no posee el mismo cargo que las Secretarías de Estado. El Departamento está a cargo de los asuntos locales del Distrito; en tanto que las Secretarías se encargan de asuntos de carácter federal.

Quedan fuera de la competencia del Departamento y de los órganos que lo integran, las funciones legislativas y jurisdiccionales que dentro del Distrito Federal desarrollen el Congreso de la Unión y los tribunales respectivamente.

El Departamento del Distrito Federal así como su titular el Jefe del Departamento del Distrito Federal, se encuentran sumamente restringidos para desempeñar sus tareas de gobernar este Distrito ya que en realidad no son más que auxiliares del Presidente de la República.

*"La porción territorial medular de México, desde el punto de vista económico, político, cultural y demográfico, queda totalmente en manos del Presidente de la República, este fenómeno muestra dos aristas: el acierto puesto en la centralización y el predominio del ejecutivo respecto a los otros dos poderes federales y, en general, su situación como el órgano de decisión del país".<sup>64</sup>*

---

<sup>64</sup> Carpizo, Jorge. Sistema Federal Mexicano; citado en "El Presidencialismo Mexicano. México, D.F., 1987. p.167.

### III.2 PODER LEGISLATIVO

Como hemos señalado anteriormente, el Congreso de la Unión es el titular del poder Legislativo en el Distrito Federal, como lo establece nuestra Carta Magna:

Artículo 73.- "El Congreso tiene facultad: VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal..".

*"El doble carácter que tiene dicho Congreso propicia el fenómeno que la legislación del Distrito Federal provenga de un órgano que no se compone exclusivamente por representantes de su población, o sea, el núcleo humano demográficamente más denso del país, sino por diputados y senadores procedentes de los estados de la república. La composición de las cámaras que forman el Congreso de la Unión provoca, a su vez el hecho de que este órgano, al actuar como legislatura del Distrito Federal, no tenga la representatividad política de su población, ya que en la producción de las leyes locales respectivas, intervienen legisladores individualizados procedentes de otras entidades que forman parte de la federación según el artículo 43 Constitucional. En otras palabras, al declarar la fracción VI del artículo 73 de la Constitución que al Congreso de la Unión corresponde legislar en todo lo relativo al Distrito Federal en el fondo auspicia que los diputados y senadores, no emanen de la voluntad de su elemento humano se integran en la elaboración y expedición de los ordenamientos legales correspondientes, circunstancia que coloca a la población de dicha entidad en una situación de capitis demenutio 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". 65*

### III.2.1 LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

*"La Asamblea de Representantes del Distrito Federal es sin duda un instrumento de cambio y avance democrático; su desempeño y vigencia deberá ser consecuente con la responsabilidad que implica construir un órgano plural de representación política de la ciudad más grande del mundo."66*

La Asamblea de Representantes tiene su origen en la iniciativa del 28 de diciembre de 1986, presentada por el Presidente de la República ante las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito federal de la Cámara de Diputados. Esta iniciativa proponía mantener las decisiones políticas fundamentales contenidas en la Constitución de 1917 en materia de federalismo y la permanencia del Distrito federal como sede de los Poderes de la Unión. Por ello mantiene en vigor el régimen jurídico que fijó el Constituyente al Distrito Federal,

---

65 Sayeg Helu, Jorge. El Distrito Federal en la Complejidad de sus Dimensiones. México, D.F., 1981. p. 86-B.

66 Asamblea de Representantes del D.F. Crónica y Memoria. Primer Período Ordinario de Sesiones. México, D.F., 1988. p. 10.

haciendo de éste una circunscripción territorial reservada a la competencia y residencia de los poderes federales, reconociendo la necesidad de ampliar la participación e incrementar la representatividad de la sociedad en la toma de decisiones.

Bajo estos principios, la iniciativa presidencial buscaba un equilibrio entre la realidad jurídica del Distrito Federal y la necesidad de dotar a sus habitantes con mayores instancias de participación ciudadana en el gobierno de la entidad.

Así, el 10 de agosto de 1987 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un Decreto por virtud del cual se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo y 127 de la Constitución Política.

Dentro de las reformas al artículo 73 fracción VI, se incluye una base 3a. que establece la creación de una Asamblea integrada por 40 Representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

#### ***\*ELECCION DE LOS REPRESENTANTES***

Los Representantes a la Asamblea serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes serán cubiertas en los términos de la fracción IV del artículo 77 constitucional.

Art. 77. "Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra: IV. Expedir convocatoria con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros."

Bajo este contexto, el artículo 25 de su Ley Orgánica establece que: "La Asamblea expedirá la convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros electos por el principio de mayoría relativa..."

La asignación de los Representantes electos según el principio de representación proporcional, se sujetará a las normas que la Constitución y la ley correspondiente contengan.

Para la organización, desarrollo, vigilancia y contencioso electoral de las elecciones de los representantes a la Asamblea se estará a lo dispuesto por el artículo 60 constitucional.

#### ***\*REQUISITOS PARA SER REPRESENTANTE***

Los Representantes a la Asamblea deberán reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los Diputados Federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 61, 62 y 64 constitucionales.



#### **\*CALIFICACION DE LAS ELECCIONES**

La Asamblea de Representantes calificará la elección de sus miembros, a través de un Colegio Electoral que se integrará por todos los presuntos Representantes, en los términos que señale la Ley, sus resoluciones serán definitivas e inatacables.

#### **\*PERIODOS DE SESIONES DE LA ASAMBLEA**

a) El primer periodo ordinario inicia el 15 de noviembre y podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente.

b) El segundo periodo ordinario dará inicio el 16 de abril y concluirá a más tardar el 15 de julio del mismo año.

A la apertura de este periodo concurrirá la autoridad que el Presidente de la República designe, para dar lectura a un informe en el que conste el estado que guarde la administración pública del Distrito federal.

#### **\*PERIODOS EXTRAORDINARIOS**

Durante los recesos, la Asamblea estará representada por su Comisión de Gobierno, la cual podrá convocar a sesiones extraordinarias, a petición del Presidente de la República o por excitativa de la mitad mas uno de los representantes que la integran.

En ambos casos deberá precisarse, por escrito, el asunto o asuntos que deba resolver el Pleno de la Asamblea y las razones que justifiquen la convocatoria.

#### **\*FACULTADES DE LA ASAMBLEA**

\* Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito federal, y que tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito, en materia de:

"Educación, salud y asistencia social, abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros, establecimientos mercantiles, comercio en la vía pública, recreación, espectáculos públicos y deporte, seguridad pública, protección civil, servicios auxiliares a la administración de justicia, prevención y readaptación social, uso del suelo, regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales, vivienda, preservación del medio ambiente, protección ecológica, explotación de minas de arena y materiales pétreos, construcciones y edificaciones, agua y drenaje, recolección y tratamiento de basura, tratamiento de aguas, racionalización y seguridad en el uso de energéticos, vialidad y tránsito, transporte urbano y estacionamientos, alumbrado público, parques y jardines, agencias funerarias, cementerios y servicios conexos, fomento económico y protección al empleo, desarrollo

**agropecuario, turismo y servicios de alojamiento, trabajo no asalariado, previsión social y acción cultural."**

*- "Por Bando se alude a orden, mandato o edicto que se publica generalmente en forma solemne, por disposición de la autoridad que puede ser administrativa o legislativa, la cual se da lectura en diversos puntos de la población, plazas, con música marcial".<sup>67</sup>*

*- "Por Ordenanzas aludimos al método, orden y concierto en las cosa que se ejecutan, o al conjunto de preceptos referentes a una materia. Ordenanza por tanto, en Derecho Administrativo comprende la norma de carácter general y reglamentario, emitido por un organismo nacional o municipal para regular el funcionamiento de sus dependencias o el cumplimiento de los servicios públicos que se le confían".<sup>68</sup>*

*- "El Reglamento desde el punto de vista material, es una variedad del acto legislativa, emanada de una autoridad, en este caso la Asamblea de Representantes, que tiene por objeto legislar sobre materias no previstas en la ley o desarrollar las normas sentadas en la ley con el fin de facilitar su aplicación. El Reglamento es una colección ordenada de reglas y preceptos, que una autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio.*

*El Reglamento de Policía y Buen Gobierno es el ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas, hoy la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos. Regula la actividad de la*

---

<sup>67</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa, S.A. México, D.F., 1979. p. 607.

<sup>68</sup> *Ibidem* p. 608.

*Administración y de los particulares para asegurar esos objetivos, previniendo las sanciones administrativas que corresponde aplicar a los infractores del mismo".<sup>69</sup>*

\* Proponer al Presidente de la República la atención de problemas, a efecto de que, dentro de lo posible, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito federal.

\* Recibir informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, respecto de la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, que votado por el pleno de la asamblea remitirá a la Cámara de Diputados, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública.

\* Citar a los servidores públicos que se determinen en la Ley correspondiente, para que informen a la asamblea acerca del desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras que tengan encomendados.

\* Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas de su incumbencia.

\* Formular las peticiones que acuerde el pleno de la asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros como resultado de su acción de gestoría.

---

<sup>69</sup> Loc. cit.

\* Analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integren, para que el pleno tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión.

\* Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que haga el Presidente de la República.

\* Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, su reglamento interior.

\* Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos relativos al Distrito Federal.

Buscando una mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito federal, la base 4a. del citado artículo 73 constitucional, fracción VI, establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a Comisiones y dictaminar, dentro del respectivo periodo de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

Asimismo, señala que la ley establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitaria de la acción del gobierno del Distrito federal,

dirigida a satisfacer sus derechos e intereses legítimos y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

La Ley Orgánica de la Asamblea en sus artículos 52 y 56 a 60 hace mención de estos mecanismos de participación, solo que, por su especial importancia serán abordados con mayor detenimiento en capítulos posteriores.

### **III.3 PODER JUDICIAL**

La función judicial en el Distrito federal está regulada también por el artículo 73 Constitucional, fracción VI, en sus bases 5a. y 6a. en las que se dispone:

5a. "La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual se integrará por el número de miembros que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los Jueces de Primera Instancia y demás órganos que la propia ley determine.

La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por la Ley orgánica respectiva, la cual establecerá las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Tribunales de Justicia del Distrito Federal.

**Los Magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución.**

**Los nombramientos de los Magistrados y Jueces serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la Administración de Justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.**

**Los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de justicia serán hechos por el Presidente de la República, en los términos previstos por la ley orgánica, misma que determinará el procedimiento para su designación y las responsabilidades en que incurren quienes tomen posesión del cargo o llegaren a ejercerlo, sin contar con la aprobación correspondiente la propia ley orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los Magistrados. Estos nombramientos serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.**

**Cada Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, al entrar a ejercer su cargo, rendirá su protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el Pleno de la Asamblea del Distrito Federal.**

**Los Magistrados durarán seis años en el ejercicio de su encargo, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.**

**Los Jueces de Primera Instancia serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.**

**Los Magistrados y los Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo, y estarán sujetos a lo dispuesto por el artículo 101 de esta Constitución."**

**6a. "El Ministerio Público en el Distrito federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia, que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente."**

**Es importante destacar, que la facultad que otorga este precepto a la Asamblea de Representantes de aprobar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que realice el Presidente de la República; anteriormente correspondía a la Cámara de Diputados, ya que el reformado artículo 73 constitucional, fracción VI, en su base 4a. a la letra decía: "Los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito federal y de los Territorios serán hechos por el Presidente de la República, y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgará o negará esta aprobación dentro del improrrogable término de diez días..."**



## **CAPITULO IV**

### **El Departamento del Distrito Federal**

#### IV.1 LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

En el Congreso Constituyente de 1916-1917, se planteo la necesidad, de que el Ejecutivo Federal contara para el despacho de los asuntos del orden administrativo, dada su diversidad y complejidad, no sólo con secretarías sino también con departamentos. Estos, a diferencia de las secretarías que se ocuparían de cuestiones político administrativas, serían órganos de naturaleza técnica, es decir, se encargarían del despacho de asuntos meramente administrativos.

*"... Son los otros los que administran algún servicio público que en su funcionamiento nada tienen que ver con la política y, más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda, y nada más; cuando la política se mezcla en estos asuntos, desde el alto personal de los servicios públicos, que no se escoge ya que según la competencia sino según sus relaciones políticas, hasta el funcionamiento mismo del sistema administrativo, ofrece grandes dificultades. Por esto ha parecido a la Comisión conveniente que los órganos del Ejecutivo se constituyan según un sistema que hasta la fecha no ha sido ensayado en México... Al grupo de órganos políticos, o político-administrativos pertenecen las Secretarías de Estado... Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán departamentos administrativos, cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y directamente del jefe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las Cámaras a informar, no se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas*

*para ser nombrados; el Presidente, que tiene la facultad para nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico".<sup>70</sup>*

Siendo este el espíritu del Congreso Constituyente, el art. 90 de la Constitución del 17, introdujo como un organismo centralizado, la figura del departamento administrativo. A lo largo de la vigencia de esta Constitución, las diferentes leyes orgánicas de este artículo 90, han establecido los siguientes departamentos administrativos:

***1 Ley publicada el 14 de abril de 1917***

- a) Judicial***
- b) Universitario y de Bellas Artes***
- c) Salubridad Pública***

***2 Ley de diciembre de 1917***

- a) Universitario y de Bellas Artes***
- b) Salubridad Pública***
- c) Aprovechamientos Generales***

---

<sup>70</sup>45 Sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada el 16 de enero de 1917. Diario de los Debates, tomo II, pág. 345. Dictámen de la segunda Comisión de Constitución.

*ch) Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares*

*d) Contraloría ( antecedente de la actual Secretaría de la Contraloría General de la Federación ).*

**3 Ley del 6 de abril de 1934**

*a) Trabajo*

*b) Agrario*

*c) Salubridad*

*ch) Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares*

*d) Distrito Federal.*

**4 Ley del 31 de diciembre de 1935**

*a) Trabajo*

*b) Agrario*

*c) Salubridad Pública*

*ch) Forestal y de Caza y Pesca*

*d) Asuntos Indígenas*

**e) Educación Física**

**f) Distrito Federal**

**5 Ley del 30 de diciembre de 1939**

**a) Trabajo**

**b) Agrario**

**c) Salubridad Pública**

**ch) Asuntos Indígenas**

**d) Marina Nacional**

**e) Distrito Federal**

**6 Ley publicada el 21 de diciembre de 1946**

**a) Agrario**

**b) Distrito Federal**

**7 Ley del 24 de diciembre de 1958**

**a) Asuntos Agrarios y Colonización**

*b) Turismo*

*c) Distrito Federal.*

Según reforma del 31 de diciembre de 1974, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se convirtió en la Secretaría de la Reforma Agraria y el Departamento de Turismo en la Secretaría del mismo nombre, *"con lo que se eliminó prácticamente a los departamentos administrativos, los cuales habían dejado de tener razón de ser, puesto que la idea del constituyente, relativa a que las secretarías asumieran atribuciones políticas y técnicas, y los departamentos únicamente técnicas, no se daba en la realidad y jurídicamente las diferencias, también habían desaparecido casi por completo. Subsistió el Departamento del Distrito Federal, pero este es un caso muy singular, cuya naturaleza esta aún en discusión y, en todo caso, su competencia es local y no en todo el territorio del país".*<sup>71</sup>

El 29 de diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958. En ella se establece el Departamento de Pesca, que por reforma del 20 de diciembre de 1982 pasa al rango de Secretaría de Estado.

Cabe añadir, que mediante reforma constitucional del 21 de abril de 1981, corresponde también a los departamentos administrativos integrar el acuerdo colectivo para efectos de la suspensión de garantías, el refrendo y poder ser llamados a comparecer ante el Congreso;

---

<sup>71</sup> Rafael I. Martínez. Derecho Administrativo, Primer Curso.  
Harla, S.A. México, D.F., 1991. p. 92

facultades que antes sólo correspondían a las secretarías, por lo que las diferencias entre ambos organismos, ya no sólo en la práctica, sino formalmente, se han ido eliminando.

#### **IV.2 ORGANIZACION DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL**

Como hemos visto, es el Presidente de la República quien ejerce el gobierno del Distrito Federal por conducto del Jefe del Departamento de dicha entidad, de conformidad con lo establecido por el Artículo 73, fracción VI, Base Primera de nuestra Constitución Política, así como por el Artículo Primero de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Asimismo, el Artículo 3o. de dicho ordenamiento, establece que el Jefe del Departamento tendrá como atribuciones, el estudio, planeación y despacho de los asuntos que sean competencia de dicho departamento; mismos que se enuncian por materia en los Arts. 17 a 21 del mismo ordenamiento. Cabe señalar por su importancia los siguientes:

a) En materia de gobierno:

- \* Administrar el patrimonio del Departamento.
- \* Cuidar de la observancia de las normas de policía en la entidad.

- \* Imponer sanciones por violación a los reglamentos gubernativos.**
- \* Otorgar licencias y autorizaciones a los establecimientos sujetos a control gubernativo.**
- \* Imponer horarios a los giros comerciales, industriales y de servicios.**
- \* Fijar las normas generales conforme a las cuales serán administrados los reclusorios y centros de readaptación social.**
- \* Someter al acuerdo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos los asuntos encomendados al Departamento e,**
- \* Intervenir en la celebración de convenios con autoridades de la Federación, los Estados y Municipios en materias que sean competencia del Departamento.**

**b) En materia jurídica y administrativa:**

- \* Certificar los documentos expedidos por los funcionarios del Departamento en el desempeño de sus funciones.**
- \* Asegurarse de que en los convenios y contratos en que sea parte, sus intereses estén protegidos.**
- \* Ejercer las acciones y excepciones derivadas de estos, así como las que se refieren a la defensa administrativa y judicial de sus derechos tributarios.**



- \* **Coordinar y vigilar el funcionamiento de los juzgados calificados y del registro civil.**
- \* **Manejar el Registro público de la Propiedad y del Comercio.**
- \* **Prestar servicios de defensoría de oficio.**
- \* **Declarar las causas de utilidad pública y la consecuente expropiación.**
- \* **Proponer al Presidente de la República las acciones que proceden en materia de concesión.**

**c) En materia de Hacienda:**

- \* **Formular y proponer el anteproyecto de presupuesto anual de egresos.**
- \* **Autorizar las erogaciones por servicios y las adquisiciones de bienes muebles e inmuebles.**
- \* **Establecer los servicios de apoyo administrativo necesarios para el cumplimiento de sus programas.**
- \* **Participar con la SHCP en la formulación de su programa financiero y el control de su deuda pública.**
- \* **Programar sus ingresos anuales, formular los proyectos de leyes fiscales y su ley de ingresos.**

**\* Realizar visitas domiciliarias para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales que le competan y, en su caso, imponer la sanción correspondiente.**

**d) En materia de obras y servicios:**

**\* Establecer las políticas y sistemas por seguir en la planeación urbana, el mejoramiento y protección ecológica de la entidad.**

**\* Vigilar la contratación y ejecución de obras y servicios para el Departamento.**

**\* Ordenar la elaboración de estudios y proyectos para los sistemas de agua potable, así como controlar los pozos profundos y manantiales.**

**\* Proponer la regeneración de colonias populares, y**

**\* Fijar y ejecutar la política en materia de servicios públicos.**

**e) En materia social y económica:**

**\* Promover y fomentar las actividades cívicas, sociales, culturales y recreativas en la entidad.**

- \* **Estudiar las políticas que regulan el crecimiento industrial, fomentando la pequeña y mediana industria.**
- \* **Promover la integración de grupos de servicio social y voluntario.**
- \* **Fomentar la producción industrial y la comercialización de servicios básicos, y**
- \* **Proporcionar los servicios de localización de personas extraviadas y vehículos desaparecidos, accidentados o detenidos en la vía pública.**

**Cabe señalar, que para el desempeño de dichas atribuciones, el Jefe del Departamento se auxiliará de las siguientes unidades administrativas:**

**a) La Secretaría General de Gobierno:**

**Principalmente, en las materias relativas al seguimiento de las funciones desconcentradas en las Delegaciones del Departamento, así como los asuntos de trabajo y previsión social y todo lo relacionado con la administración de los recursos territoriales y bienes del Distrito Federal.**

**b) La Secretaría General de Planeación y Evaluación:**

**En las materias relativas a la planeación, programación, evaluación y fiscalización de la administración financiera.**

**c) La Secretaría General de Obras y Servicios:**

En las materias relativas a obras públicas, operaciones hidráulicas y vivienda.

**d) La Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología:**

Para atender primordialmente, las materias relacionadas con la proyección del área urbana y los problemas del medio ambiente, así como el fomento a las actividades agropecuarias.

**e) La Secretaría General de Desarrollo Social:**

En 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.

**f) La Secretaría General de Protección y Vialidad:**

En relación a la seguridad pública y la vialidad.

**g) La Oficialía Mayor:**

Primordialmente en la administración y desarrollo del personal, el ejercicio presupuestal, los recursos materiales, los servicios generales y, a grosso modo, la administración interna del Departamento.

**h) La Tesorería:**

Para atender las materias relativas a la operación de la administración fiscal y la recepción de ingresos del Departamento.

**i) La Contraloría General:**

Para atender la auditoría, el seguimiento y control de obras y servicios; y

**j) Las Delegaciones Políticas. (órganos desconcentrados).**

De igual manera, 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.

Los Secretarios Generales de Gobierno A y B así como el Secretario General de Obras y Servicios y el Oficial Mayor son nombrados, al igual que el Jefe del Departamento, por el Presidente de la República.

Además de las Delegaciones Políticas que hemos mencionado, el Departamento cuenta con los siguientes Órganos administrativos desconcentrados:

- a) Los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal;
- b) La Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
- c) La Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, COVITUR;

- d) El Servicio Público de Boletaje Electrónico; y
- e) La Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito federal.

Estos órganos están jerárquicamente subordinados a la Jefatura del Departamento la que, en su caso, fijará las relaciones que deben guardar con otras dependencias.

#### IV. 3 EL TERRITORIO DEL DISTRITO FEDERAL

El artículo 44 constitucional ordena: "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene..."; los límites de este territorio son los fijados por los Decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898.

En atención a las dimensiones e importancia del Distrito Federal y a diferencia de los otros distritos federales en el continente americano, este se dividió territorialmente en 16 Delegaciones, que como ya señalamos, son órganos administrativos desconcentrados dependientes del titular del Departamento. Estas Delegaciones son las siguientes:

1 Alvaro Obregón

9 Iztapalapa

2 Azcapotzalco

10 Magdalena Contreras

|                         |                   |
|-------------------------|-------------------|
| 3 Benito Juárez         | 11 Miguel Hidalgo |
| 4 Coyoacán              | 12 Milpa Alta     |
| 5 Cuajimalpa de Morelos | 13 Tlahuac        |
| 6 Cuauhtémoc            | 14 Tlalpan        |
| 7 Gustavo A. Madero     | 15 V. Carranza    |
| 8 Iztacalco             | 16 Xochimilco     |

Al frente de cada una de las Delegaciones estará un Delegado, el cual será nombrado y removido por el Jefe del Departamento, previo acuerdo del Presidente de la República. El Delegado deberá tener una residencia en la entidad no menor de dos años, anteriores a la fecha de su nombramiento y ejercerá las atribuciones que correspondan al Departamento, en su respectiva jurisdicción. Quedan exceptuadas aquellas atribuciones que por su naturaleza sean propias de los órganos de la administración centralizados.

Señala también el Art. 15 de su Ley Orgánica en su párrafo tercero que la desconcentración de atribuciones siempre será general y garantizará la autonomía de su ejercicio por los Delegados, en coordinación con los órganos de la administración central y desconcentrada, para el mejor gobierno de la entidad.

#### **IV. 3.1 ATRIBUCIONES DE LAS DELEGACIONES**

Como hemos visto, la competencia de dichos órganos desconcentrados está dirigida a conocer de los asuntos propios de la entidad federativa dentro del ámbito territorial que para cada una se ha establecido en la Ley Orgánica del Departamento.

El Art.45 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, señala las atribuciones con que contarán estas Delegaciones para el ejercicio de sus tareas en sus respectivos ámbitos de competencia. Por su importancia, cabe señalar las siguientes:

- 1 Atender y vigilar la prestación de los servicios públicos;**
- 2 Otorgar licencias para la realización de obras de construcción, ampliación, modificación o conservación de inmuebles;**
- 3 Otorgar licencias y autorización para el funcionamiento de los giros sujetos a reglamentos locales;**
- 4 Imponer sanciones no fiscales por violaciones a reglamentos gubernativos;**
- 5 Expedir certificados de residencia a personas domiciliadas dentro de los límites de la Delegación;**
- 6 Conservar en buen estado las vías públicas de su jurisdicción;**



**7 Reparar y construir escuelas, bibliotecas, museos y demás centros donde se brinden servicios culturales, sociales y deportivos;**

**8 Prestar el servicio de alumbrado público;**

**9 Procurar la conservación de los servicios domiciliarios de agua potable y drenaje, efectuando las obras necesarias hasta los límites establecidos por el propio reglamento;**

**10 Fomentar las relaciones de colaboración con instituciones cuya finalidad sea el bienestar de la comunidad;**

**11 Promover la constitución de los comités de manzana, asociaciones de residentes, y expedir las constancias de su integración;**

**12 Realizar obras para regenerar los barrios deteriorados.**

El Artículo 44 del mismo Reglamento Interior señala que es facultad del Jefe del Departamento revisar, modificar, confirmar, revocar o nulificar los actos que éstas emitan.

#### **IV.4 ORGANOS DE COLABORACION VECINAL Y CIUDADANA**

La falta de injerencia de los habitantes del Distrito Federal en la vida política de la entidad, ha llevado al legislador a buscar algunos

mecanismos que permitan una cierta participación o colaboración de la ciudadanía en los asuntos públicos locales.

*"En tal virtud, con la expedición de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en vigor (1978), se trató de subsanar esa carencia al incluir dos capítulos referidos a la constitución de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, cuya finalidad es la promoción e institucionalización de la participación de los habitantes en los asuntos políticos, jurídicos, económicos y sociales que corresponden a cada delegación y al Distrito Federal en su conjunto, estableciendo los mecanismos bajo los cuales se efectuará".<sup>72</sup>*

Los órganos a que se hace referencia son los comités de manzana, las asociaciones de residentes, las juntas de vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal.

Sobre la constitución de los mismos le citada Ley Orgánica en su artículo 45 establece que:

Artículo 45.- "En cada una de las Delegaciones del Departamento de Distrito Federal, se integrarán los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes y una Junta de Vecinos; y para el Distrito Federal un Consejo Consultivo, en la forma siguiente:

I.- En cada manzana del Distrito Federal habrá un comité de ciudadanos, entre ellos se designará, en forma directa, al Jefe de Manzana;

---

<sup>72</sup> Ibidem. p.p. 107 y 108

**II.- En cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, los Comités de Manzana integrarán la correspondiente Asociación de Residentes;**

**III.- En cada una de las Delegaciones del Distrito Federal, con la participación de las Asociaciones de Residentes, se integrará una Junta de Vecinos, en la forma que determine el Reglamento respectivo, y**

**IV.- En el Distrito Federal funcionará un Consejo Consultivo que se integrará con los presidentes de las Juntas de Vecinos. Los suplentes de éstos también tendrán este carácter ante el propio Consejo, pero solamente actuarán en ausencia de los propietarios".**

**Respecto a las atribuciones y obligaciones de las Juntas de Vecinos, estas se contemplan en el artículo 47 de la citada Ley Orgánica y 14 de su Reglamento Interno (D.O.F. del 4 de julio de 1974); cabe señalar como las más importantes:**

**1 Proponer al delegado, las medidas que estimen convenientes para mejorar la prestación de los servicios públicos, y sugerir nuevos servicios;**

**2 Opinar y proponer soluciones sobre los servicios educativos, públicos o privados, que se presten en la Delegación;**

**3 Opinar sobre los problemas de vivienda, servicios sanitarios y otros asuntos de interés social;**

**4 Conocer oportunamente los programas de obras y servicios que afecten a su comunidad y proponer adiciones y modificaciones sobre los mismos; y**

**5 Recibir contestación y explicación suficiente sobre sus opiniones y proposiciones por parte de la autoridad competente.**

#### **IV.4.1 EL CONSEJO CONSULTIVO DE LA CIUDAD DE MEXICO**

El Consejo Consultivo está integrado por 16 miembros, cada uno de los cuales es presidente de la junta de vecinos de su Delegación Política, tendrán un suplente y ambos durarán en su encargo tres años y no serán remunerados.

Las atribuciones del Consejo Consultivo se encuentran conferidas en el artículo 51 de la multireferida Ley Orgánica y el 6o. de su Reglamento Interior (D.O.F. 4 de abril de 1975); por su importancia cabe señalar las siguientes:

**1 Colaborar con el Jefe del Departamento del Distrito Federal para la debida administración pública y en especial para la eficaz prestación de los servicios generales.**

**2 Proponer a la consideración del Jefe del Departamento proyectos de leyes y reglamentos, y reformas o derogaciones de leyes y reglamentos vigentes en el propio Distrito Federal y opinar sobre los nuevos proyectos, o sobre las reformas o abrogación de los ya existentes que procedan de las autoridades del Distrito Federal.**

**3 Proponer al Jefe del Departamento la instauración del referéndum y apoyar o no la substanciación de la iniciativa popular.**

4 Proponer que algún servicio público prestado por los particulares, por una empresa de participación estatal o por un organismo descentralizado, pase a serlo por el Departamento del Distrito Federal, o viceversa; y promover la declaración y creación de nuevos servicios públicos.

5 Emitir opinión acerca de la política fiscal del propio Departamento.

Respecto a las atribuciones del Consejo Consultivo, el Lic. Rafael I Martínez apunta que en ellas *"se observa cierta identidad con respecto a las citadas para las juntas de vecinos, con la salvedad de que en tanto las gestiones de estas últimas se realizan ante sus respectivas delegaciones, el primero lo hace ante el titular del Departamento del Distrito Federal. El Consejo, además, coordina los trabajos de las mencionadas juntas de vecinos y realiza ciertas tareas de tipo protocolario en ceremonias cívicas y ante visitantes distinguidos"*.<sup>73</sup>

#### IV.5 PARTICIPACION POLITICA DE LOS CIUDADANOS

El artículo 52 de la referida Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, establece como derechos de los ciudadanos del Distrito:

---

<sup>73</sup> Ibidem. p. 109

**Artículo 52.- "Son derechos de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal los siguientes:**

**I.- Los que le confiere la Constitución y demás leyes y reglamentos aplicables;**

**II.- Emitir su voto sobre los ordenamientos legales y reglamentos, sujetos a 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".**

Los derechos a que alude la fracción primera de este precepto son de carácter electoral: elección del Presidente de la República, diputados y senadores al Congreso de la Unión; y elección de los miembros de la Asamblea de Representantes.

En relación a las fracciones segunda y tercera, esta Ley, para los efectos de la misma, define al referéndum como: "un método de integración de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal"; y a la iniciativa popular como: "un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal".

Cabe añadir que el procedimiento legal de referéndum sobre ordenamientos legales corresponde iniciarlo exclusivamente, al Presidente de la República y a las Cámaras de Diputados y Senadores. En el caso de reglamentos, esta facultad es exclusiva del Presidente de la República.

La iniciativa popular sobre ordenamientos legales y reglamentos corresponde a los ciudadanos del Distrito Federal; pero sólo se tramitará por las autoridades competentes, si queda fehacientemente comprobado que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de cien mil ciudadanos, dentro de los que deben quedar comprendidos, al menos cinco mil ciudadanos por cada una de las 16 delegaciones.

Respecto a la obligatoriedad del referéndum, esta Ley Orgánica en su artículo 58 señala que "El referéndum es obligatorio o es facultativo para el Poder Ejecutivo y para las Cámaras del Congreso de la Unión. Es obligatorio cuando los ordenamientos legales o los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación, puedan tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general".

El constitucionalista Diego Valadés en su obra "*La Constitución Reformada*", hace referencia a la incorporación del referéndum y de la iniciativa popular en el artículo 73 constitucional; al respecto opina que ningún otro dispositivo característico de la democracia semidirecta cobra mayor importancia que el referéndum, toda vez que constituye la garantía de participación popular en las decisiones legislativas que deben regir la vida comunitaria.

Asimismo, señala que "*no falta razón a quienes consideran que los procedimientos de la democracia semidirecta de alguna manera se contraponen a los que corresponden estrictamente a un sistema representativo. En efecto, es incuestionable que si el ejercicio de la facultad legislativa lo comparten los órganos constituidos con el conjunto de ciudadanos y, por lo mismo, desaparece el ejercicio exclusivo de la función legislativa por parte de un grupo de representantes electos*

*popularmente, se produce un evidente menoscabo de las atribuciones que tradicionalmente se han conferido a estos últimos. Ahora bien, cabe preguntar si para que prevalezca la presunta hegemonía de los legisladores es necesario o conveniente eludir la participación de la ciudadanía".<sup>74</sup>*

En tal virtud, señala algunas de las ventajas que pueden resultar de la adopción del referéndum:

\* Supera la concepción del poder como práctica oligárquica, consecuencia de la hegemonía ejercida por uno o varios partidos políticos y que discretamente matiza y condiciona cualquier sistema representativo.

\* Rompe con las posibilidades de manipulación de unos cuantos

líderes y deja abierta una amplia avenida para que la comunidad entera se decida a asumir nuevos derechos y responsabilidades.

\* El ejercicio del referéndum informa, educa y, por ende, politiza; elementos estos, que habrán de contribuir a fortalecer la organización democrática del Estado.

Señala que se ha dado un paso trascendente, al establecer el derecho que tienen los habitantes del Distrito Federal para participar en la elaboración, en la modificación y en la derogación de las leyes que se les apliquen. Sin embargo, opina que de la ley reglamentaria dependerá

<sup>74</sup> Valadés, Diego. La Constitución Reformada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, D.F., 1989. p. 273



que esta disposición, se convierta en un instrumento que realmente estimule y garantice la participación colectiva.

*"De poco o nada serviría que la Constitución consagrara una institución como la del referéndum si de su reglamentación resultaran restricciones para su ejercicio. De ser éste el caso, se estaría siguiendo más la tradición del referéndum como instrumento de manipulación y control de la ciudadanía, que la que convierte a esta institución en una fuente de renovados compromisos democráticos".*<sup>75</sup>

Respecto a las cuestiones que deban ser sometidas al referéndum, es su opinión que este instrumento debe posibilitar a la ciudadanía de participar en las decisiones más trascendentes para su vida colectiva, tales como *"educación, salud, organización política y las obligaciones y derechos fiscales"*.<sup>76</sup>

#### IV. 6 PATRIMONIO DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

El artículo 32 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal nos dice:

*"El Departamento de Distrito Federal tiene personalidad y capacidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles que le sean necesarios"*.

---

<sup>75</sup> Loc. cit.

<sup>76</sup> Loc. cit

**Del precepto antes citado, se desprende que el Departamento del Distrito Federal no tiene limitante para la integración de su patrimonio, siempre y cuando los bienes que lo integran sean necesarios para poder cumplir con los objetivos que señalan sus leyes y reglamentos.**

**De igual forma, el artículo 33 de su Ley Orgánica, señala que el patrimonio del Departamento del Distrito Federal se encuentra integrado de dos tipos de bienes:**

**a) bienes de dominio público**

**b) bienes de dominio privado**

**Posteriormente la ley señala en sus artículos 34 y 35, cuales bienes del Departamento son de dominio público y cuales de dominio privado.**

#### **IV. 7 PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS**

*"El problema de los servicios públicos cada día es materia más complicada, por las crecientes necesidades públicas y porque los elementos de que dispone el gobierno de la ciudad son limitados. Cada uno de estos*

*servicios tendrá que ser organizado con independencia de los servicios generales del Departamento. Ejemplos de estos servicios son los siguientes:*

*Una ciudad como la de México requiere extender la red de transportes subterráneos como en las grandes urbes, grandes obras de conducción de agua, un sistema moderno de tratamiento del agua para hacerla potable, un amplio sistema escolar, una organización de policía manejada técnicamente, el aprovechamiento técnico de la basura y una política vital que facilite la circulación de personas y vehículos".<sup>77</sup>*

El rubro de los Servicios Públicos es regulado por el capítulo III de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. En la que, para sus propios efectos define el servicio público como "la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público".

La prestación de estos servicios corresponde al Departamento, quien puede encomendarla, por disposición del Presidente de la República, mediante concesión limitada y temporal a quienes reúnan los requisitos correspondientes.

El Ejecutivo Federal podrá decretar la expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes que se requieran para la prestación del servicio.

<sup>77</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa, S.A. México, D.F., 1979. p. 615

**Cuando a propuesta del Jefe del Departamento, el Presidente de la República decida que un servicio público debe ser prestado en colaboración con particulares, dicho jefe tendrá a su cargo la organización del mismo y la dirección correspondiente.**

**Es importante señalar que las concesiones de servicios públicos sólo podrán otorgarse a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.**

## **CAPITULO V**

### **El Proceso de la Reforma política para el Distrito Federal**

## ANTECEDENTES Y FENOMENOS SOCIOLOGICOS

**Para nadie es ya un secreto que la Ciudad de México se convirtió, en sólo 50 años, de la Ciudad de los Palacios y la región más transparente, en uno de los casos de deterioro urbano más complejo a nivel mundial.**

**Algo tuvo que pasar en estos 50 años, entre la utopía planeada y la realidad.**

### V.I. LA UTOPIA

**En el libro *The New Architecture in México* de Esther Born, publicado en Nueva York en 1937 por el *Architectural Record*, aparece en cuatro páginas el Plan de Desarrollo de la Ciudad de México, elaborado en 1935 y proyectado hasta el año de 1985; su autor, el arquitecto Carlos Contreras, fue Presidente de la Asociación para la Planificación de la República Mexicana.**

**Sus propuestas para el futuro crecimiento de la Ciudad, a nivel esquemático, eran las siguientes:**

**1 Preservar la zona arqueológica monumental del centro, creando un anillo boulevard circundante de 60 mts. de ancho. La construcción, uso, altura y tamaño de los edificios dentro de esa área debe controlarse, para que su arquitectura armonice con el conjunto, creando centros cívicos y espacios públicos.**

**El plan de construcción que se proponga para la zona debe tener reglamentos y zonificaciones para mejorar y preservar el área.**

**2 La creación de nuevos barrios residenciales (3 tipos) para la expansión de la ciudad.**

**3 La creación de un plan agrícola de autoabasto para la ciudad:**

**a) Al noreste, el Lago de Texcoco tratado como Xochimilco, con pequeñas unidades agrícolas.**

**b) Al sur, la preservación de Ixtacalco, Iztapalapa y Xochimilco de la destrucción causada por las lanchas de motor de gasolina, turistas, etc.**

**4 Definición de áreas industriales en dos zonas:**

**a) La industria pesada al noroeste.**

**b) La industria ligera al oeste del ferrocarril de Cuernavaca.**

**5 La preservación y expropiación de zonas de reserva ecológica para el Valle de México.**

**6 Simplificación y reducción de los derechos de vía que entran a la Ciudad de México, dejando solamente cuatro:**

**a) Ferrocarril mexicano a Veracruz con entrada a la ciudad por el viejo ferrocarril a Pachuca.**

**b) La eliminación de la vía a Laredo, transformándola en una amplia avenida. El Ferrocarril se conectaría con la vía a Nuevo Laredo.**

**c) La entrada de la vía a Uruapan-Acámbaro-Toluca.**

**d) La mejora y eventual electrificación del ferrocarril a Cuernavaca. El derecho de vía del ferrocarril industrial y el "cintura" se extenderá hacia el sur primero, y al oriente después, para conectar con el ferrocarril de Cuernavaca, para formar así una vía circular electrificada que alimentará a todas las industrias del D.F.**

**Se propone también que este anillo ferroviario y las vías de entrada a la ciudad tengan amplias avenidas a los lados y que se eliminen los cruces.**

**7 Creación de terminales de carga, patios y bodegas al oeste del derecho de vía del ferrocarril Laredo-El Paso, en el cruce con el río Consulado, y en la entrada del ferrocarril de Cuernavaca.**

**8 Construcción de terminales de pasajeros:**

**a) Al norte del Río Consulado.**

**b) Al sur del ferrocarril industrial (Cuernavaca).**

**c) Sobre el eje mayor de la ciudad en la avenida San Juan de Letrán. La solución del problema ferroviario debe resolverse como parte de un sistema coordinado de transporte del D.F. que incluiría tranvías, autobuses, aeropuerto y sus correspondientes terminales.**

**9 La canalización de los Ríos Consulado y la Piedad y su transformación en viaductos de circulación rápida y la construcción de un anillo periférico para la ciudad.**



**10 Colaboración estrecha entre las autoridades de la ciudad y Ferrocarriles Nacionales en la formulación de un plan a 10 años para que las propuestas se pudieran llevar a cabo.**

**Finalmente, se preveía para 1985 una población de 2,000,000 de habitantes.**

## **V.1.1 LA REALIDAD**

**A casi 50 años de distancia es posible comparar el plan utópico de 1935 con la realidad actual de la Ciudad de México.**

**Es evidente que sólo algunas de las propuestas del plan de desarrollo del Arq. Contreras se adoptaron. Veamos lo que sucedió con su plan:**

**1 La preservación del centro arqueológico de la ciudad se aprobó en forma integral hasta 1980, es decir, con 45 años de retraso. "A menudo los intentos de preservación de zonas urbanas sólo obedecían a una acción de "cosmético" para adecuar algunas áreas. Esto se encuentra actualmente muy en boga en varias delegaciones, pues además de favorecer políticamente al delegado en turno, es un estupendo negocio para aquellos que lo realizan". 78**

---

<sup>78</sup>Toca, Antonio. El Distrito Federal: de la utopía al desastre. Revista de información científica y humanística. No. 23. U.N.A.M. México, D.F., 1986. p. 7.

2 La creación de nuevos barrios residenciales obedeció a los criterios muy particulares de las autoridades responsables de su aprobación y no a una planeación cuidadosa. *"A menudo se formaron sociedades en las que se incluan autoridades e inversionistas".*<sup>79</sup>

*"El caso más significativo ha sido, sin duda, el de Ciudad Nezahualcóyotl; en 30 años, más de dos millones de habitantes, los previstos por C. Contreras para toda la ciudad en 1985".*<sup>80</sup>

3 Invasión de zonas agrícolas del Valle de México. Al sur, Ixtacalco, Ixtapalapa y parte de Xochimilco; al este, Cuajimalpa, Los Remedios y Naucalpan; al norte, Azcapotzalco, Tlalnepantla, Barrientos y Lechería han sido transformadas en fraccionamientos, perdiendo así su capacidad de producción. Esta transformación no sólo ha acabado con tierras agrícolas, sino también con unidades importantes de producción ganadera.

La ciudad ha perdido gradualmente su capacidad de autoabasto, aunque sea sólo parcialmente, debido a lo desproporcionado de la especulación con el suelo urbano.

Esto conlleva los inevitables problemas de abastecimiento y falta de servicios urbanos cuya solución resulta cada vez más incosteable.

4 La falta de una adecuada planificación en materia industrial, hizo que las zonas industriales crecieran sin ningún orden, mezclándose con las zonas de la ciudad destinadas a otros fines.

<sup>79</sup> Loc. Cit.

<sup>80</sup> Loc. Cit.

La industrialización concentrada de la Ciudad de México, iniciada en 1940, no fue prevista en el citado plan, y modificó radicalmente el ritmo de su crecimiento. Esto creó los barrios de miseria, producto de la emigración del campesino a la urbe, necesitada de mano de obra barata. Estos cinturones, siempre fuera de la ciudad, fueron de pronto absorbidos por ella en diferentes etapas.

La Ciudad de México es una de las que menos espacios públicos abiertos tienen: plazas, parques o bosques. Su reserva ecológica está seriamente dañada y ha sido saqueada e invadida para otros usos. *"Las zonas que aún subsisten están siempre a merced de algún funcionario "con ideas modernas" que quiera darles algún uso más sofisticado o que permita su transformación en fraccionamientos exclusivos. Esto, unido al descuido, hace que la ciudad pierda cada vez más su capacidad para regenerar al aire, atrofiando así sus pulmones".*<sup>81</sup>

6 En ninguno de los puntos de la propuesta del arq. Contreras se malogró tan espléndidamente la utopía como en sus propuestas para el transporte. La solución a la propuesta del ferrocarril suburbano, que nunca se tomó en cuenta, fue reemplazada por la creación del Metro. A pesar de que, debido a la tradicional dificultad con el suelo lodoso del Valle, un sistema de transporte similar al Metro no se proponía en el Plan de Desarrollo de 1935, esta solución extraordinaria es sin duda una de las mayores aportaciones en la planeación de la ciudad.

*"A pesar de su costo, y del retraso en la continuación de su construcción, el Metro constituye indudablemente una esperanza para el 80% de la población que tiene que desplazarse en transporte público. El*

---

<sup>81</sup> Ibidem. p. 9.

*restante 20% que lo hace en transporte privado, ha ocupado el lugar preferente en planes y gastos de sucesivas administraciones, que han visto que es más redituable políticamente hacer avenidas, anillos y ejes, que propiciar la construcción de sistemas colectivos de transporte".<sup>82</sup>*

7 Las bodegas, terminales de carga y patios de los ferrocarriles han quedado reducidos a la mínima parte de la propuesta: la estación Pantaco, al noroeste; las demás nunca fueron construidas. El ferrocarril de Cuernavaca es una entelequia que bloquea varios cruces del periférico.

La falta de almacenes y bodegas se vuelve particularmente aguda en el abasto de verduras, granos y frutas a la ciudad, que se concentraba casi exclusivamente en la zona del mercado de la Merced. Su funcionamiento depende sobre todo del transporte en camiones, que propicia el intermediarismo, el ocultamiento y encarecimiento de esos insumos.

8 Las terminales de pasajeros no se construyeron sino hasta 1970; fecha en que cada línea de autobuses tenía su propia terminal dentro de la ciudad, lo que la congestionaba aún más. *"No existe una terminal de pasajeros fuera del aeropuerto, ya que éste ha sido prácticamente rodeado por la ciudad. Sin embargo, la construcción de esta terminal ha sido propuesta y debería ser estudiada"*<sup>83</sup>.

9 La canalización de los ríos de La Piedad y Consulado fue hecha como lo previó el arq. Contreras, convirtiéndolos en viaductos. Su anillo periférico quedó reducido a lo que hoy es parte del circuito interior.

<sup>82</sup> Ibidem. p. 11.

<sup>83</sup> Ibidem. p. 10.

10 La colaboración entre autoridades de la ciudad y otras dependencias gubernamentales a la que exhortaba el plan, no se ha realizado, salvo en casos muy específicos; pero no ha existido realmente una planeación que conlleve en si misma la intención de trascender esos seis años que, al parecer, son el término a observar en las acciones gubernamentales.

*"Durante muchos años el deterioro urbano se entendía y explicaba como una consecuencia lógica del progreso. Todavía se sugiere que la contaminación, la pérdida de espacios públicos y el caos en los servicios urbanos, es el necesario resultado del crecimiento".<sup>84</sup>*

La escasa visión a largo plazo, así como la planeación inadecuada o en muchos casos inexistente, como lo hemos visto, ha provocado que en la ciudad de México se presenten, en este caso en particular con mayores desventajas que ventajas, dos fenómenos sociológicos denominados: metropolización y conurbación; los cuales llevan aparejados una serie de consecuencias de carácter económico, político y social que son de vital importancia para el presente de la ciudad, pero aún más para su futuro.

Por lo anterior, es importante para los efectos del presente estudio hacer referencia a las características genéricas de estos fenómenos, así como a sus particularidades en el caso del Distrito Federal; y su estrecha relación con la necesidad de una Reforma Política para el mismo.

---

<sup>84</sup> Ibidem. p. 11.

## V.2 METROPOLIZACION Y CONURBACION

Las primeras preguntas que uno se plantea son: ¿Qué es una metrópoli? ¿Podemos hablar de metrópoli en sentido genérico o más bien debemos orientar nuestro análisis a situaciones específicas? ¿Es de aplicación para nuestro país, lo que los estudiosos del fenómeno en países industrializados llaman metrópoli?

En este orden de ideas, es importante señalar que el fenómeno metropolitano por sus muy variadas características, debe entenderse desde dos perspectivas:

a) Como un fenómeno físico-espacial que se caracteriza porque las dimensiones de una ciudad son demasiado grandes; ha rebasado sus límites político-administrativos; es primada en relación al resto del sistema de ciudades, regional y/o nacional; y cumple un papel de polo de desarrollo económico.

b) Un fenómeno que va más allá de la espacialidad, y se centra en aquellas cuestiones de índole socioeconómico y político que vistas históricamente y en un contexto determinado por un modo de producción dominante, producen y reproducen el espacio, creando un algo al que convencionalmente podemos llamar área metropolitana.

En este sentido la metrópoli tal y como la conocemos, sería una forma básica de organización del capitalismo, y por lo tanto su explicación estaría dada por las formas que éste ha adoptado, ya sea en los llamados países capitalistas avanzados y en aquellos conocidos como países subdesarrollados o de menor desarrollo relativo.

Sin embargo, señala el sociólogo Alfonso Iracheta que *"Si bien la metrópoli del mundo subdesarrollado, en su estructura física y funcional, presenta algunos de los rasgos observados en las metrópolis del mundo occidental industrializado (gran tamaño, polarización del espacio económico, alta concentración y crecimiento poblacional, rebasamiento de los límites administrativos originales, etc.), eso no quiere decir que la explicación del fenómeno y las líneas de política gubernamental para la solución de sus problemas tengan que ser las mismas que han sido utilizadas en aquellos".*<sup>85</sup>

Lo anterior, continúa el autor, *"se da entre otras causas porque la aceleración del crecimiento urbano en las regiones subdesarrolladas es superior al ritmo del despegue urbano en los países industrializados y ésta sin crecimiento económico concomitante".*<sup>86</sup>

Por consiguiente, para los efectos del presente estudio, es menester, considerar los elementos específicos que caracterizan y explican este fenómeno en México:

\* La metropolización de la ciudad de México no se da en un proceso de desarrollo como el ocurrido en los países industrializados, sino en un proceso de subdesarrollo que surge de la dependencia y de las formas concretas de acumulación a nivel nacional.

\* La expansión de la ciudad de México, hasta alcanzar la metropolización, es producto de la creciente migración campo-ciudad y de

<sup>85</sup> Iracheta, Alfonso. Revista de Estudios Demográficos y Urbanos. Vol. 3, No. 7. Colegio de México. México, D.F., p. 45.

<sup>86</sup> Loc. cit

**la concentración de las actividades modernas de nuestra economía subdesarrollada y no del progreso técnico y la industrialización.**

**\* Mientras que en los países industriales se caracteriza por el desarrollo tecnológico y la modernización, en México se caracteriza por el desempleo y subempleo.**

**\* En la metrópoli mexicana coexisten todos los niveles de desarrollo conocidos, a diferencia de las metrópolis del mundo industrializado, donde se observa una cierta homogeneidad en la distribución de la riqueza y los beneficios de la urbanización.**

**\* La ideología dominante ha hecho prevalecer el conflicto entre regiones atrasadas (zona conurbada) y regiones centrales, por encima del conflicto entre clases poseedoras y clases desposeídas. Por consiguiente, las políticas se enfocan, o pretenden enfocarse a la descentralización, la creación de polos de desarrollo que hagan contrapeso al área metropolitana y el mejoramiento en la distribución del ingreso entre regiones, subestimando las políticas de reducción de las desigualdades entre estratos sociales ubicados dentro del espacio metropolitano, y**

**\* La falta de un modelo económico de la ciudad se acompaña de la falta de planeación consecuente: el Sistema Nacional de Planeación Democrática, demuestra ser poco claro con relación al estatuto de la ciudad de México con respecto a la planeación. Mientras los estados tienen la atribución de realizar un plan, éste se evade en este caso.**



Ahora bien, hemos hecho referencia de algunas de las características específicas que presenta este fenómeno en México; pero, aunado a lo anterior, es importante señalar cuales son sus principales consecuencias a nivel económico, político y social, y su vinculación con la materia que nos ocupa.

## V.2.1 PROBLEMAS METROPOLITANOS MAS IMPORTANTES

La profunda crisis en que se encuentra México ha traído, entre sus repercusiones más visibles, una exacerbación de la reducción de los niveles generales de vida.

En el medio urbano en general y en la gran metrópoli en particular, esta situación se hace más evidente al observarse:

\* Una creciente concentración de la renta en los estratos más altos de la pirámide social, sumiendo en la miseria absoluta a aquellos grupos que de por sí eran los menos favorecidos. Reduciendo sensiblemente los niveles de vida de los grupos sociales medios (asalariados, profesionales, burócratas) que, de clase media afluyente transitan progresivamente hacia la proletarización.

\* Un sensible incremento en el desempleo urbano, con el consecuente traslado de fuerza de trabajo al llamado "Sector informal" de la economía urbana.

\* La especialización del circuito económico moderno acorde con la creciente concentración del ingreso, trasladando de los países centrales tecnologías y formas de organización más sofisticadas.

\* Una reducción en términos relativos y absolutos en las acciones estatales orientadas a la salud y seguridad social, es decir, a los servicios de prevención y tratamiento de enfermedades, entre otros.

\* Pérdida de capacidad del aparato gubernamental, para atender las necesidades de la población, con servicios adecuados de seguridad pública (policía, bomberos, agentes de tránsito) y de limpia; además de la manifiesta incapacidad de afrontar, y atender las necesidades primarias de la ciudad en caso de siniestro.

\* Una disminución de la problemática metropolitana en la escala de prioridad del Estado. Los problemas metropolitanos frente a los problemas de deuda externa, inflación, balanza de pagos, etcétera.

## V.2.2 LA COMPLICACION CREADA POR LA ZONA CONURBADA

La ciudad de México y otros núcleos poblacionales de algunos Estados limítrofes del D.F. viven una concentración urbana metropolitana. Estos núcleos son municipios que tienen sus propias autoridades y sus respectivas relaciones con el Estado al que pertenecen. No obstante, que estas poblaciones son política y administrativamente independientes de la ciudad, participan de los mismos servicios públicos impartidos por el D.D.F., en aspectos tan importantes como los del abastecimiento de mercancías a la población, servicios de agua, luz, energía eléctrica, drenaje pluvial y sanitario.

La presencia de las comunidades conurbadas de los estados limítrofes del D.F. (Estado de México en mayor proporción, Puebla, Morelos e Hidalgo) no sólo afecta la prestación y uso de los servicios públicos sino que los complica.

Gran parte de la población del área conurbada trabaja en el D.F., por lo tanto son usuarios en la mayoría de los casos de los mismos servicios de transporte y de seguridad vial. De igual forma sucede con los servicios de educación superior, así como de diversión y esparcimiento.

Al respecto, el periodista Manuel Moreno Sánchez señala que *"si bien es un problema el que ambas poblaciones empleen los mismos servicios públicos y sean gobernados por autoridades de orígenes diferentes, deben deslindarse el ejercicio de la Autoridad política como tal y la prestación administrativa de los servicios públicos, tal vez, mediante una corporación que se encargue de los mismos, siempre y cuando no se*

*trate de servicios de infraestructura, los que, por su complejidad, deben ser atendidos directamente por el Estado, en cualquiera de sus niveles de gobierno. Los funcionarios que provienen de diferentes sistemas por su designación, no podrán obrar de la misma manera, por más que la prestación de los servicios públicos tenga que realizarse para provecho de todos".<sup>87</sup>*

### V. 3 LA MEGALOPOLIS

Cabe añadir, que aunado a los fenómenos de metropolización y conurbación a que hemos hecho referencia; es posible que, a corto plazo, se presente en México el fenómeno conocido como Megalopolis, consistente en un Sistema Urbano Metropolitano que se presenta por la integración de varias metrópolis.

Lo anterior fue expuesto por el Secretario de Coordinación Metropolitana del Departamento del Distrito Federal, en el informe de labores rendido el día 10 de junio del presente, ante la Asamblea de Representantes.

En el mismo se señala que *"El problema de la metropolización entre el Distrito Federal y los estados colindantes, hoy en día, se ha agudizado al grado de que alrededor de la zona conurbada de la ciudad de México han surgido otras áreas metropolitanas que tienden a formar un Sistema con*

---

<sup>87</sup> Moreno Sánchez, Manuel. Revista Nexos No.179. México, D.F., p. 32.

*las entidades colindantes*".<sup>88</sup> Las áreas metropolitanas a que hace referencia son Toluca-Lerma, Cuernavaca-Cuautla, Pachuca-Tulancingo y Puebla-Tlaxcala.

De acuerdo con el informe de esta dependencia, el fenómeno de la metropolización en la ciudad de México derivó de la promoción, en su momento, de un esquema de desarrollo industrial que favoreció el crecimiento de las principales ciudades del país.

*"Desafortunadamente, en el caso de la ciudad de México el impacto de ese proceso urbano-industrial tuvo consecuencias encontradas. Por un lado se tradujo en un mayor desarrollo económico que convirtió a la ciudad en el centro político, económico y financiero de México, que propició a su vez un crecimiento urbano periférico de grandes proporciones que daba origen al surgimiento de un área metropolitana y, con ello, a los problemas propios de ese fenómeno"*.<sup>89</sup>

El documento del titular de la dependencia, Jesús Martínez Álvarez, asienta que para alcanzar la coordinación metropolitana se deberán enfrentar problemas como *"el enorme desfase que existe entre la legislación correspondiente al DF y la de las entidades colindantes, realidad que no ha permitido la aceleración de este proceso de homologación legislativa"*.<sup>90</sup>

En este contexto el Departamento del Distrito Federal analiza tres grandes opciones para consolidar la coordinación metropolitana:

<sup>88</sup> Hernández Arcos, Raúl. Periódico Novedades. 11 de junio de 1933. Secc. A. la. p.

<sup>89</sup> Urrutia, Alonso. Periódico La Jornada. 11 de junio de 1993. p.36.

<sup>90</sup> Loc. cit.

\* La creación de un Consejo General Metropolitano, concebido como una instancia de coordinación intergubernamental, con la concurrencia de los tres niveles de gobierno.

El Consejo tendría las facultades de planear, ejecutar y evaluar programas y proyectos para el desarrollo urbano y la prestación de servicios públicos en la zona metropolitana. Sus funciones estarían definidas en aquellas áreas en que los gobiernos de ambas entidades, municipios y delegaciones consideren fundamental que haya coordinación. En este sentido se promovería la homologación legislativa, con garantía de la soberanía de cada entidad y la autonomía municipal.

Conforme a la propuesta, el Consejo constituiría la instancia rectora para lograr el crecimiento ordenado de la zona en su interacción con la región centro del país. El documento precisa que "no se prevé la creación de ninguna autoridad especial, puesto que los programas tendrían que ser aprobados por la legislatura mexiquense y la ARDF. Su instrumentación estaría a cargo de las propias áreas operativas de la autoridad correspondiente".<sup>91</sup>

El Consejo tendría una presidencia rotativa anual a cargo del jefe del DDF y el gobernador del estado de México, pero contaría con un secretario técnico permanente y comisiones sectoriales. Incluiría funcionarios de los tres niveles de gobierno.

\* Crear mediante decreto presidencial, la Comisión para el Desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de México que funcionaría de manera análoga a la actual Comisión Metropolitana para la

---

<sup>91</sup> Loc. cit.

**Prevención y el Control de la Contaminación Ambiental.** Es decir, contaría con representantes de los gobiernos del DF y del estado de México, así como representantes de dependencias federales como las secretarías de Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Social, Hacienda y Comercio.

Sus facultades serían similares a las del Consejo en cuanto a la formulación de un programa metropolitano y la promoción de un Convenio Único de Desarrollo. La Comisión contaría con un secretario técnico permanente.

\* Crear instancias de coordinación metropolitanas sectoriales semejantes al actual Consejo de Transporte del Area Metropolitana. Cada consejo metropolitano sectorial formularía sus propios programas de cobertura metropolitana. El documento asienta que esta opción tiene algunas desventajas, como limitaciones para la formulación de una atención integral de la problemática metropolitana.

Una modalidad que podría incorporarse en cualquiera de las tres opciones -asienta el informe- *"es la creación de organismos metropolitanos concesionados que pudieran atender servicios como los de agua potable, transporte y disposición de residuos sólidos, entre otros. Su funcionalidad estaría regida por los gobiernos de ambas entidades, sin menoscabo de los programas delegacionales y municipales"*.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> loc. cit.

#### V. 4 EL SISMO DEL 85 Y LAS ELECCIONES DEL 88

La muy difícil y compleja problemática que presenta nuestra metrópoli, encontró en gran medida, su parteaguas en el desarrollo de una conciencia colectiva de cambio, a consecuencia de los efectos sociales del sismo de 1985 y el proceso electoral de 1988.

La conmoción que produjo en el pueblo de México el sismo del 85, permitió evidenciar causas y efectos de muchos problemas fundamentales en materia urbana, cuya explicación no era únicamente técnica, sino política y administrativa, de hondas repercusiones sociales; que sólo se pudieron apreciar con claridad en esos momentos de necesidad y en las etapas siguientes de participación espontánea y organización independiente.

*"La primera conclusión de esta amalgama de situaciones fue la necesidad de democracia. Y se habló de democracia, se ejerció la democracia en organizaciones y barrios presionados por la necesidad y la premura de respuestas, y se fue esparciendo esta palabra mágica en diferentes sitios de la gran ciudad".<sup>93</sup> "el término democracia se puso de moda en el país y cada uno de los grupos y clases sociales hablaba de la misma palabra pero cada uno la entendía de manera distinta; de un tipo de democracia que tiene color, tiene forma, tiene adjetivo y que sobre todo se ha experimentado, no sin dificultades, en organizaciones sociales urbanas que han visto a través de la necesidad de estar unidos y luchar por su vida cotidiana, individual y colectiva, que el ejercicio de la democracia no es*

<sup>93</sup> Tamayo, Sergio. Revista de la división CYAD, UAM-Azcapotzalco. Democracia en la ciudad: desde los barrios. México, D.F., 1988. p.38.



*sólo palabra, ni demagogia, sino un procedimiento práctico y un fin político para lograr el bienestar común en condiciones de igualdad. Es este tipo de democracia el que de repente va extendiéndose y sacude cada vez más la conciencia nacional".<sup>94</sup>*

En efecto, en 1985 el terremoto cimbró a la sociedad mexicana, tanto por la magnitud del desastre como por la gran movilización que se dio en la ciudad de México.

La población rebasó a sus organizaciones, si las tenía. La mayoría, sin tenerlas, se volcó a vincularse entre sí y resolver la crisis social inmediata que afectaba a todos. Impresionó, asimismo, la desobediencia civil -lógica y espontánea también-, rebasando la acción oficial que en ese momento trataba de contener los efectos inmediatos de la catástrofe, llamándose infructuosamente a la normalidad a través de los medios masivos de comunicación oficiales y privados. Fue una verdadera cruzada de *solidaridad* que sólo oía su propia conciencia y desplazaba las instancias oficiales que iban perdiendo, cada vez, legitimidad ante la población.

*"Una acción social colectiva que estuvo impregnada de contenido humano y de una moral diferente a la aprendida en las escuelas y en los libros de texto. Ahora era una moral aprendida en la calle. La situación vivida, tal como la resume Carlos Monsiváis, observada, compartida en esos momentos, dio testimonio de una confianza recíproca de la población; del miedo y la angustia de un desastre jamás vivido; del rescate; de la culpa y la alegría de estar vivos; de la preocupación por los demás familiares, amigos o desconocidos; del enfrentamiento a la autoridad, a los*

<sup>94</sup> Ibidem. p. 39.

*funcionarios, a la televisión, al ejército y a la policía; de la crítica al gobierno; de la crisis de impotencia. Y de allí la primera conclusión, una combinación entre moral y política: "a la acción de la naturaleza la potenciaron la corrupción, la ineficacia, el descuido" (Monsiváis, 1986)".<sup>95</sup>*

Surgió entonces de manera lógica la cuestión de la democracia en el D.F., ¿por qué los ciudadanos no hablan? ¿por qué los ciudadanos no dicen, no participan?

La gente trascendió y modificó antiguas formas de organización; se sintieron aptos, pensantes, útiles y no querían volver a ser maniatados o maniobrados. Se sintieron parte de la movilización y aprendieron que la acción colectiva modifica y transforma, se sintieron parte -como siempre- de la calle, del barrio, pero ahora solidariamente cohesionados, aprovechándola y haciendo de ésta la ciudad política y civil.

De esta manera ha permanecido un movimiento social que ha mantenido prácticamente su estructura social y más aún se ha ido ampliando y adecuando a las condiciones y situaciones que la ciudad y la acción de la política urbana le va enfrentando. Así, las demandas iniciales se van ligando con otras y otras, todas de carácter eminentemente democrático, es decir, del derecho a vivir dignamente, de tener lo mismo que todos, de ser iguales.

Este movimiento social, entonces, no es una multitud incoherente sino la acción colectiva que rebasa la mediación y la manipulación, enfrentándose a lo establecido, rompiendo los límites de las normas y

---

<sup>95</sup> Ibidem. p. 41.

convirtiéndose en permanente y general. No es una mera disfunción del sistema, sino un movimiento social con sus propias formas de solidaridad, que relaciona y cohesiona a sus miembros ante un conflicto y que los impulsa a resolverlo desde su propia perspectiva.

Esta movimiento social cargado profundamente de una nueva conciencia colectiva, creó un desajuste entre la población y su gobierno con instituciones insatisfactorias, tenía inconforme por igual a la autoridad y a la sociedad. La población se mostraba insatisfecha y demandaba cambios sustanciales. La autoridad, por su parte, daba muestras de insatisfacción institucional y también expresaba preocupaciones.

Este hondo descontento social, institucional, de organizaciones políticas, de organismos gubernamentales y no gubernamentales y el reconocimiento por parte de las autoridades de la necesidad de un cambio en el gobierno de la ciudad, que conllevara una mayor participación y representación social, así como instituciones más sólidas y eficientes que respondieran a las necesidades de una metrópoli con estas características; y, en el fondo, crear nuevos mecanismos de poder que permitieran recuperar la legitimidad y *confianza* de la sociedad y sus muy diversos grupos y clases, en el gobierno de la ciudad y sus instituciones; llevo al ejecutivo federal, representado en esos años por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, a convocar a partidos políticos nacionales, organizaciones sociales, instituciones académicas, intelectuales y ciudadanos en general a emitir propuestas para modificar la forma de gobierno del Distrito Federal. Un total de 73 propuestas surgieron entonces de las audiencias públicas, algunas de las cuales retomaremos más adelante en el presente trabajo.

El otro componente de este parteaguas se ubica en efecto en las elecciones presidenciales de 1988 y la movilización que implicó el proceso electoral desde la perspectiva de la oposición.

Desde mi punto de vista los resultados, cualesquiera que hayan sido realmente, demostraron la voluntad del pueblo de México para modificar inercias rígidas y autoritarias. Fue una forma de extrapolar el ejercicio democrático que ya han experimentado organizaciones sociales en su vida política. Pero también la manifestación de importantes sectores obreros y campesinos que no pueden hacerlo en sus centros de trabajo, fábricas y ejidos y se sienten maniatados y amordazados.

Las elecciones de 1988 en México han sido una advertencia a la rigidez estatal, al presidencialismo, al corporativismo que controla e impone dirigentes y a la corrupción como medida, antes infalible, de conseguir lealtad institucional.

*"Ahora ya no es lo mismo limitar un movimiento social por la atomización histórica del movimiento obrero y campesino, o por la existencia cómoda de una burocracia sindical que aprieta a la clase obrera para seguir la línea gubernamental".<sup>96</sup>*

*"No es sorprendente que la oposición se haya desarrollado e incluso ganado contundentemente en los centros urbanos como el Distrito Federal que ha resentido fuertemente la secuela del sismo y sus efectos, la reflexión colectiva, la manifestación del movimiento electricista, del movimiento estudiantil, lo mismo en Guadalajara, Monterrey, Tijuana,*

---

<sup>96</sup> Ibidem. p. 44.

*Toluca, Coatzacoalcos, Gómez Palacio, Torreón que son centros urbanos con importante población obrera y con un proceso de proletarización cada vez mayor en la vida urbana, así como una tradición de movimientos y organizaciones independientes que se han ido creando desde hace veinte años".<sup>97</sup>*

Las elecciones, en suma, evidenciaron una impaciente necesidad de democracia (genéricamente hablando). Eso es lo que demuestra el proceso electoral. En el Distrito Federal, este fue el resultado de una práctica ya experimentada, aún en los laboratorios pequeños -barrios, calles, colonias, sindicatos, ejidos y comunidades-.

## V. 5 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA REFORMA

Como mencionamos anteriormente, durante el sexenio de Miguel de la Madrid, se convocó a una audiencia pública en la que surgieron diversas propuestas para modificar la forma de gobierno del Distrito Federal.

Cuatro ideas se expresaron como resultado de estos trabajos: que el Distrito Federal debe ser tratado como una entidad federativa igual que cualquier otro estado de la República; que el D.F. debe convertirse en un estado más de la Federación, pero manteniendo una circunscripción reducida como sede de los poderes federales; que los poderes federales sean trasladados a otra entidad federativa, como señala

---

<sup>97</sup> Ibidem. p. 45.

**el supuesto del artículo 44 Constitucional y la integración de una Asamblea legislativa o un Congreso local exclusivo del D.F.**

Siguiendo con este orden de ideas, cabe señalar que a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados, fueron turnadas para su estudio y dictamen, cinco de las iniciativas relativas a la modificación del régimen político y a la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. Las iniciativas en comento son las siguientes:

*\* "La presentada por el Presidente de la República el 28 de diciembre de 1986 en que se propone la reforma de los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, III primer párrafo, 127 y la derogación de la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*\* La presentada el 28 de octubre de 1985 por Diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos políticos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores que propone la reforma de los artículos 43, 44, 74 fracción IV, 89 fracción II y XIV, 92, 104 fracción I, 108 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*\* La presentada por Diputados integrantes de la Fracción Parlamentaria del Partido Popular Socialista el 23 de septiembre de 1986 por la que se pretende reformar los artículos 43, 44 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*\* La presentada el 9 de diciembre de 1980 por Diputados del propio Partido Popular Socialista, reformando los artículos 73, 74 fracción IV, 89 fracción II y 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y*

*\* La presentada por Diputados del Partido Socialista de los Trabajadores el 17 de noviembre de 1983 reformando los artículos 73 fracción VI, 74 Fracción IV y 89 Fracciones II y XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".<sup>98</sup>*

Sobre el contenido de estas iniciativas, previo análisis de las exposiciones de motivos que las acompañaban, es importante señalar que las formuladas por Diputados del Partido Popular Socialista proponían, conforme a la presentada el 9 de diciembre de 1980, la creación de un órgano legislativo local competente para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal así como para ratificar los nombramientos que el Presidente de la República hiciese del Gobernador, el Procurador y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y de acuerdo a la presentada el 23 de septiembre de 1986, la creación de un estado denominado "Anáhuac", en el territorio que ahora ocupa el Distrito Federal; dejándose la residencia de los poderes federales en un municipio del nuevo estado que conservaría la estructura política que hoy jurídicamente posee el Distrito Federal.

La iniciativa presentada el 17 de noviembre de 1983 por legisladores del Partido Socialista de los Trabajadores proponía que el gobierno del Distrito Federal se deposite en un solo individuo electo popularmente y en delegados municipales. Igualmente, proponía que el

---

<sup>98</sup> asamblea

**gobernador del Distrito Federal, designe a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que deberán ser aprobados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como que el Procurador General de Justicia sea también designado libremente por dicho Gobernador.**

**La iniciativa presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados el pasado 21 de octubre de 1986 por los coordinadores de las fracciones parlamentarias de los Partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Revolucionario de los Trabajadores, Mexicano de los Trabajadores y Demócrata Mexicano, plantea la creación de un nuevo estado de la Federación que se denominaría estado de Anáhuac, asentado en el territorio que ocupa actualmente el Distrito Federal y con los límites de éste. El estado de Anáhuac se conformará por los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y se organizará internamente bajo el régimen municipal.**

**En el estado de Anáhuac, cuya creación se propone, se elegirán con el carácter de autoridades locales, un Gobernador, Diputados locales y Ayuntamientos municipales. Para la organización jurídico política del nuevo estado la iniciativa propone la instalación de un Congreso Constituyente encargado de formular la Constitución Política correspondiente.**

**Por su parte, la iniciativa presentada por el Presidente de la República, proponía mantener las decisiones políticas fundamentales contenidas en la Constitución Política de 1917 en materia de federalismo y sede de los poderes de la Unión en el Distrito Federal. Por ello mantiene en vigor el régimen jurídico que fijó el Constituyente al Distrito Federal,**



haciendo de éste una circunscripción territorial reservada a la competencia y residencia de los poderes federales.

Sin embargo, y reconociendo la necesidad de ampliar los causes de participación y de representatividad de la sociedad en la toma de decisiones respecto a los asuntos que atañen a la ciudad; la propuesta del Ejecutivo Federal contempla la creación de un órgano de representación ciudadana competente para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, de observancia general, en relación a los servicios públicos, sociales, económicos y culturales, que directamente interesan a los habitantes de la Ciudad de México.

Cabe puntualizar, que tanto la iniciativa presentada por el Partido Popular Socialista en 1986 como la suscrita por diputados integrantes de las Fracciones Parlamentarias de los Partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores, proponían la creación de un nuevo estado al que ambos designan como estado de Anáhuac. La diferencia entre una y otra propuesta radica en que la presentada por el Partido Popular Socialista mantiene un área determinada del país con el carácter de Distrito Federal, en el que habrán de coexistir poderes federales, municipales y, de conformidad con la iniciativa presentada por el propio Partido Popular Socialista en 1980, un Congreso Local. Por su parte, la presentada por Diputados de los cinco partidos mencionados anteriormente, suprime al Distrito Federal, dejando la sede de los poderes federales en el estado de Anáhuac.

En la iniciativa presentada por el Partido Popular Socialista en 1986, se señala que desde 1856 se advirtió que los habitantes del Distrito Federal se encontraban limitados en sus derechos en razón de que no

intervenían en la elección de sus gobernantes y contribuían de un modo considerado excesivo, a sufragar los gastos de los poderes federales. Se estima, igualmente, que la coexistencia en un mismo territorio de los poderes de un estado libre y soberano y los de la federación, no origina conflicto alguno, que sólo a través de la creación del estado de Anáhuac se pondrá fin a la contradicción constitucional que se presenta al otorgarle al Presidente de la República las funciones de gobernador del Distrito Federal, máxime cuando en el área en cuestión no existen órganos de gobierno municipal a los que puedan asignarse funciones en materia de policía y buen gobierno; funciones que corresponden tradicionalmente a ayuntamientos electos democráticamente.

Por su parte, en la iniciativa presentada el 21 de octubre de 1986 por los diputados coordinadores de las Fracciones Parlamentarias de los Accón Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores, se expone que el propósito esencial que se persigue con la creación del estado de Anáhuac, es restituir al Distrito Federal su calidad de entidad federativa y a sus habitantes restablecerlos en el pleno goce de sus derechos políticos.

La democratización de la vida capitalina se condiciona en la iniciativa de referencia, a la transformación del régimen político del Distrito Federal.

Se estima en la exposición de motivos que el régimen constitucional del Distrito Federal es ambiguo e incierto, puesto que se incluye al Distrito Federal dentro de las entidades fundadoras del pacto federal sin ser él una entidad libre y soberana, sino un estado condicionado, cuyos derechos están suspendidos. Esta estructura normativa se estima por los

proponentes como absurda e injusta, sobre todo si se considera que a partir de 1928, en que se suprimió el régimen municipal como base de la organización del Distrito Federal, los capitalinos quedaron imposibilitados para influir directamente en las decisiones que afectan la vida de la ciudad y sus habitantes.

Para poder emitir su dictamen, las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados tomaron en consideración el origen y justificación que el Distrito federal tiene en el sistema federal mexicano, así como recapitular sobre los derechos cívicos y políticos de los habitantes de la capital:

*"El Distrito Federal con carácter de sede de los poderes federales ha sido parte esencial de nuestras distintas formas y etapas históricas de organización federal. El federalismo mexicano no puede entenderse sin la presencia del Distrito Federal y sin sus características definitorias inspiradas por el modelo original adoptado en 1824. Esto es, una entidad sujeta al orden federal y a la jurisdicción directa y exclusiva de los poderes de la Unión. Un Distrito Federal es sujeto de un tratamiento jurídico distinto al de los Estados de la Federación, por ser asiento de los Poderes de la Unión y porque el libre ejercicio de las facultades de estos poderes exige la delimitación de ámbitos geográficos y jurídicos exentos de la presencia de otros niveles de autoridad. Desde su creación, el Distrito Federal carece de autonomía, no es una entidad soberana. La autonomía de la entidad está condicionada a una decisión del Congreso prevista de modo expreso por el propio poder Constituyente; el traslado de los poderes federales a otra entidad. Fuera de este supuesto, su condición no puede*

*alterarse ni por el propio Congreso, ni por el poder revisor de la Constitución".<sup>99</sup>*

*"La decisión adoptada en 1824 por la que se determinó que el Congreso elegiría el lugar que habría de servir como residencia de los poderes de la Federación y dicho espacio geográfico quedaría bajo la autoridad directa de los supremos poderes federales, invalida en buena medida aquellos argumentos que consideran al régimen del Distrito Federal como un régimen de excepción. El Distrito Federal, que la historia constitucional mexicana registra, es una entidad dotada de derechos que le son propios, al tiempo que los habitantes de la misma gozan de las libertades y garantías propias también del régimen jurídico que hacen del Distrito Federal la sede de los Poderes Federales. La existencia del pacto Federal como decisión política fundamental de los constituyentes mexicanos, conlleva la existencia de una entidad geográfica y política en la que los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión tienen a su cargo respectivamente, la función legislativa y ejecutiva. El Distrito Federal se creó y existe para que los Poderes de la Unión gocen de sede propia, en un marco de autonomía y unidad excluye por principio la existencia de organización o poderes legislativos o ejecutivos autónomos y diversos. La decisión del Constituyente impide la supresión o extinción del Distrito Federal como sede de los poderes federales".<sup>100</sup>*

De igual manera, se tomó en consideración lo expresado por el General Alvaro Obregón en la exposición de motivos de su iniciativa para

<sup>99</sup> asamblea 43

<sup>100</sup> Ibidem. p. 45

suprimir el municipio en el Distrito Federal, del 18 de abril de 1928, en la que señalaba que *"los hechos han demostrado, que la organización municipal, en el Distrito Federal, no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernamental debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden. En consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y con la realidad, lo debido será organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público"*,<sup>101</sup> *"El poder municipal en el Distrito Federal ni puede disponer de los rendimientos económicos de la municipalidad, como debiera ser, ni puede administrar justicia en la municipalidad, como también debiera ser puesto que la autonomía municipal justamente tiende a ello. De suerte que dada su misma creación, el municipio en el Distrito Federal, nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría"*.<sup>102</sup>

Bajo este orden de ideas y considerando que ninguna de las iniciativas materia del dictamen propone o plantea el traslado de los Poderes Federales a lugar distinto del que ocupan, como se establece en la condición prevenida en el artículo 44 Constitucional vigente. Pretendiendo en cambio que el Constituyente Permanente establezca que los Poderes Federales coexistan en un espacio geográfico en el que simultánea y concurrentemente ejerzan su autoridad y mando con los Poderes Estatales y Municipales del estado de Anáhuac, cuya creación se postula en vía diversa a la establecida por la fracción III del artículo 73 Constitucional, puesto que el estado propuesto no se ubicaría dentro de

<sup>101</sup> ibidem 42

<sup>102</sup> Loc. cit.

los límites de ningún estado existente sino en el área que el Constituyente asignó al Distrito Federal; lo que Comisiones consideraron como contrario al espíritu del federalismo mexicano al señalar que: *"Esta concurrencia es ajena al régimen federal mexicano y no encuentra antecedentes en ninguna de las Constituciones que han regido la vida de México independiente. Supone la modificación de una decisión adoptada en 1824 y refrendada categóricamente en los Congresos Constituyentes de 1856-1857 y de 1916-1917"*.<sup>103</sup>

En virtud de los argumentos antes expuestos, las Comisiones dictaminaron que:

\* No es conveniente transformar el Distrito Federal en nuevo Estado, ni hacer concurrir en la sede de los poderes federales poderes distintos a éstos, toda vez que se generaría la posibilidad de enfrentamientos entre dichos poderes locales y los Poderes de la Unión, al tiempo que haría surgir una dualidad en el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, contraria al texto expreso del artículo 80 Constitucional, en razón de que de no surgir el estado del Valle de México, el gobernador cuya elección se propone tendría carácter de órgano federal.

\* Si bien el municipio libre y los estados soberanos son pilares del sistema democrático de nuestra Nación, no es posible pretender que sean la única solución para una ciudad como el Distrito Federal, que con mucho ha rebasado los límites territoriales y poblacionales ideales para la existencia de un nuevo estado federado.

---

<sup>103</sup> Asamblea 46

\* Tomando en consideración las razones que históricamente dieron lugar a la desaparición del municipio en la ciudad de México en 1928, no puede verse como un retroceso la solución que propone el Ejecutivo para profundizar en la democratización del gobierno del Distrito Federal, sino como el punto de partida para nuevas formas de gobierno y participación ciudadana.

\* Por razones de orden jurídico administrativo, económico y social, son viables las tesis del Ejecutivo, al proponer nuevas alternativas de solución que respondan a los problemas que con el curso de los años se han venido generando en la ciudad.

\* La iniciativa del Ejecutivo parte de la realidad, tiene como base la propia naturaleza jurídica del Distrito Federal y los derechos políticos con que cuentan los habitantes de esta ciudad y la necesidad de desarrollarlos; y

\* La iniciativa presidencial responde a las expectativas del pueblo de México para incorporar a la Constitución Política las bases de la Democratización del gobierno del Distrito Federal.

## V. 6 PRIMER PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES

El debate respecto al democratización del gobierno del Distrito Federal, no concluyó con la creación de la Asamblea, ya que es tan limitado su papel en la vida de la capital, que hasta el PRI considera para ella mayores atribuciones. Siendo así, en el seno de la Asamblea, durante su Primer Periodo Ordinario de Sesiones celebrado del 14 de noviembre

al 15 de enero de 1988, se presentaron diversas iniciativas relacionadas con la democratización de la capital del país. Por su importancia podemos señalar las siguientes:

**1 Reformas a la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del D.F. relativas a la - ampliación de las facultades de la Asamblea para discutir y aprobar la Ley de Ingresos y Egresos del D.D.F. y revisar anualmente la Cuenta Pública- presentada por el PPS.**

**2 Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Orgánica del D.D.F. relativas -al Art. 73 fracción VI, base 4a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a los Arts. 52 fracción IV, 60, 61, 62 y 63 de la LODDF respecto a la participación política de los ciudadanos- presentada por el FCRN.**

**3 Reformas al Reglamento Interior del D.D.F. relativas -a los Arts. 51 fracción IX y 54 del Reglamento. Así como la derogación de los Arts. 51 fracción VIII, 52 y 53 del Reglamento Interior del D.D.F. respecto a la función de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana - presentada por el PAN.**

**4 Creación y Legislación del Estado de Tenochtitlan, relativa al - Fundamento y características para la constitución del Estado de Tenochtitlan - presentada por el FCRN.**

**5 Creación del Estado de Anáhuac. Presentada por el PMS.**

No obstante que estas iniciativas fueron turnadas a comisiones, es evidente que más adelante ninguna de ellas fue considerada; sin embargo, el debate continuaba y cobraba cada vez mayor fuerza e importancia,



como se desprende de las palabras emitidas en algunos de los discursos de clausura de este primer periodo ordinario de sesiones.

Por su contenido, podemos hacer mención al del representante Ramón Sosamontes del PMS en que hace referencia a la relevancia que han tenido los debates acerca de la democratización del Distrito Federal y las discusiones sobre la pertinencia, oportunidad y consecuencia de crear un nuevo estado en este territorio. Asimismo, considera que la postura de la fracción mayoritaria de la Asamblea de seguir completamente subordinada a decisiones del gobierno, ha sido una de las grandes limitaciones que no ha permitido poner por encima de los intereses partidistas las necesidades de la ciudad. Sin embargo, agrega que la Asamblea puede constituirse en la instancia representativa de participación plural con capacidad para evaluar y sugerir las políticas de gobierno que demanden los habitantes de la capital y las estrategias más convenientes para regular el crecimiento urbano y mejorar la calidad de la vida. Pero para ello, es menester que se amplíen, perfeccionen y eleven las atribuciones de la Asamblea y las normas de su funcionamiento interno.

Para concluir su discurso reitera que *"La disputa de una ciudad con habitantes con derechos plenos continúa. Aún siguen nuestras demandas de plena democratización del Distrito Federal. Demandas que de una u otra forma serán logradas con la participación y organización de los propios ciudadanos del Distrito Federal.*

*...en consecuencia, el primer requisito de la concertación, es que posibilite que los capitalinos decidan el perfil de la ciudad que desean*

*tener, y no el que quieran definir los que demostraron que no pueden gobernar al Distrito Federal".<sup>104</sup>*

#### **V. 7 COMPARECENCIAS DEL REGENTE ANTE LA ARDF EN ABRIL DE 1991 Y 1992 Y SUS CONSECUENCIAS**

El 16 de abril de 1991 el Regente capitalino dio a conocer en su comparecencia ante la Asamblea de Representantes, la agenda para dar mayor impulso democrático a la vida de esta ciudad, la cual se sustentaba en los cuatro puntos siguientes:

- \* **Modificaciones políticas,**
- \* **Participación vecinal,**
- \* **Impartición de justicia, seguridad pública, y**
- \* **Reforma de la Administración Pública.**

En este marco, todos los partidos políticos presentaron diversos proyectos para enriquecer la agenda de la reforma política del D.F., "e incluso el Revolucionario Institucional avaló la iniciativa de elegir, en el futuro inmediato, a los delegados políticos del Departamento del Distrito Federal, así como se manifestaron porque el número de las delegaciones

---

<sup>104</sup> Ibidem. p. 213.

*del DDF se incremente de 16 a 32, tal como lo propuso el entonces candidato y ahora senador, Manuel Aguilera Gómez".*<sup>105</sup>

No obstante lo anterior, el Regente Camacho Solís se pronunció en contra de que el Valle de México se convierta en el Estado número 32, ya que de hacerlo *"sería dar una solución antigua a un fenómeno urbano, social y político nuevo, con características distintas a las del conjunto de la República".*<sup>106</sup>

El Regente precisó, en su momento, sus razones para oponerse a esa propuesta al señalar que *"Hacer de toda la zona metropolitana una sola unidad administrativa implicará un exceso de centralización y un gravísimo conflicto de soberanías en esta región y con el resto de la federación".*<sup>107</sup>

Empero, el funcionario consideró que la reforma política y administrativa *"debe ser completa y que no destruya lo que ya funciona, que abra la posibilidad de gobernar mejor y no sea el antecedente inmediato de la ingobernabilidad".*<sup>108</sup> *"Se necesita de una reforma en serio y seria, una reforma útil y que dure, una reforma que resulte de un verdadero consenso, que comprometa las voluntades de todos, y no que sea un capítulo de una política donde más que un avance democrático, se persiga el debilitamiento del régimen político".*<sup>109</sup>

Durante aquel año de 1991 y los primeros tres meses del 92, no hubo mayor avance en la Reforma, lo que se debió en gran medida a la

<sup>105</sup> Diario de México. 30 de diciembre de 1991. p. 5. secc. A.

<sup>106</sup> Loc. cit.

<sup>107</sup> Loc. cit.

<sup>108</sup> Ibidem. p.7.

<sup>109</sup> Loc.cit.

falta de una apertura real por parte de las autoridades a entablar las negociaciones y el debate que condujera a la conciliación de las diferentes propuestas de reforma. Esta situación pareció cambiar el día 21 de abril, nuevamente con la comparecencia del Regente capitalino ante la II Asamblea de Representantes, cuando informó que el Presidente de la República le había dado instrucciones de iniciar el diálogo político que pudiera conducir a la reforma del gobierno de la ciudad.

Desde aquella fecha, han tenido lugar diversos foros de análisis, destacando las audiencias públicas convocadas por la Mesa de Concertación de la Reforma Política del Distrito Federal, espacio institucional de análisis, discusión y acuerdo, conformada por gobierno y partidos un año antes. Para su funcionamiento, dicha Mesa de Concertación se subdividió a su vez en cuatro mesas, atendiendo a la materia específica a tratar, quedando conformadas como sigue:

- \* Forma de gobierno y derechos ciudadanos;
- \* Hacienda Pública, aspectos financieros y económicos del DF;
- \* Coordinación Metropolitana, organización territorial y gestión de servicios, y
- \* Procuración y administración de justicia.

Ese año de 1992 se caracterizó por la defensa de los diversos partidos políticos de oposición de las posturas que años antes venían manejando, así como por la espera de una propuesta por parte del Partido Revolucionario Institucional.

**Las propuestas de la oposición (PRD, PAN, PPS, PARM y PFCRN), con diferencias más de forma que de fondo, se fundamentan en los siguientes puntos:**

**\* Que se elija al gobernante de la ciudad por medio del voto directo.**

**\* Que el D.F. se convierta en Estado libre y soberano para que los ciudadanos decidan.**

**\* Que los vecinos puedan decidir a través de un gobierno municipal propio, los usos del suelo de su colonia, la reubicación de industrias contaminantes y otros problemas.**

**\* Que las delegaciones se conviertan en municipios libres.**

**\* Que el D.F. tenga un Poder Legislativo propio para discutir con libertad y decidir sobre los problemas de la ciudad, y**

**\* Que se paguen impuestos pero que se pueda decidir sobre su destino.**

**Cabe señalar que, si bien no existía una propuesta concreta por parte del Revolucionario Institucional, era manifiesta su posición de apoyar lo expresado por el Regente un año antes referente a la inviabilidad de creación del estado 32.**

**Por otra parte y con el fin de ilustrar un poco los argumentos de la oposición, que los llevaron a considerar la necesidad y viabilidad de implementar lo contenido en los puntos antes mencionados, haremos referencia al Foro convocado por el Comité Ejecutivo del PRD, así como**

por el Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, la Comisión de programas y la Convención municipalista, todas ellas instancias del PRD, los días 13 y 14 de octubre de 1992.

En el tema de gobierno propio para el D.F. intervinieron Marco Rascón, presidente del PRD en el D.F., Pedro Peñaloza, miembro del Comité del D.F. así como el investigador Octavio Rodríguez Araujo.

Todos coincidieron en la necesidad de que existan en esta entidad autoridades elegidas en todos los niveles. Rascón insistió en la pertinencia de la demanda de Estado 32; Peñaloza habló de que las tres fronteras de su propuesta eran el poder ejecutivo, legislativo y judicial elegidos por voto directo. Rodríguez Araujo propuso dotar al nuevo Estado de un nivel de gobierno, más cercano a la ciudadanía, que sería el nivel vecinal.

En el tema relativo a la municipalización del D.F., Saúl Escobar abogó por la conveniencia de refundar los municipios en la zona que hoy comprende el D.F. y, asimismo, propuso reformas al artículo 115 constitucional para que este nivel de gobierno sea reconocido como tal de manera expresa. Recordó Escobar que el gobierno local o municipio cuenta con una gran tradición en nuestro país y es la instancia conectada de manera más directa con la comunidad. Samuel Maldonado, presidente municipal de Morelia, coincidió en la importancia del régimen municipal así como de su funcionamiento democrático a través del cabildo abierto y otras formas de participación popular.

El urbanista Jorge Legorreta aceptó la utilidad de reimplantar los municipios pero abrió el debate sobre la reorganización completa del Distrito Federal. Sostuvo que es necesario pensar en la zona metropolitana que se ha constituido alrededor del D.F. como algo único e

indivisible. Se pronunció por un régimen especial que abarque toda la ciudad de México, así como su zona adyacente.

*"Como se sabe, la tesis del régimen especial de gobierno corresponde al que priva en la ciudad de Barcelona y ha sido desarrollada por Jordi Borja quién sostiene que, dado el creciente fenómeno de urbanización que se advierte en Europa, es preciso dar vida a una forma institucional nueva que permita resolver de manera eficaz y democrática los problemas inherentes a las grandes ciudades".<sup>110</sup>*

Por la tarde del día 13 intervino la ex-senadora y miembro del CEN del PRD Ifigenia Martínez quien hizo un examen de las finanzas del Distrito Federal, llegando a la conclusión de que *"esta entidad no sólo tiene cabal viabilidad económica sino que sus recursos están subutilizados"*.<sup>111</sup> Destacó que el gobierno capitalino aplica una presión fiscal implacable contra los habitantes de escasos y medianos recursos que da como resultado la existencia de un superávit que no se justifica. El gobierno recaba impuestos en demasía y lo devuelve ese dinero en obras útiles a la comunidad. Abogó también por la implementación de un tribunal de cuentas que permita certificar el uso de los fondos públicos.

Asimismo, Pablo Gómez, coordinador del grupo de asambleístas del PRD, recordó que a requerimiento de este partido, el DDF informó por primera vez, de la magnitud de recursos generados por esta entidad y que son manejados por la federación, así como la parte que esta última instancia regresa al gobierno capitalino. Según sus cálculos, con estos fondos sería plenamente posible la construcción acelerada del metro, lo

<sup>110</sup> Democracia Ya. Órgano del CEN del PRD en el DF. año 1, núm. 4. 5 de noviembre de 1992. p.2.

<sup>111</sup> Loc. cit.

**cual es indispensable para enfrentar el agudo problema del transporte. *"La discusión de este asunto es por demás oportuna ya que tanto el gobierno federal como el de la ciudad insisten en que el DF ha alcanzado la autosuficiencia financiera. Ocultan ambos, sin embargo, que una enorme cantidad de dinero no es retribuida a los habitantes de la metrópoli y con ello se difiere la solución de problemas fundamentales como el transporte, la vivienda y otros".***<sup>112</sup>

Por último, en el tema relativo a los servicios, el Dr. Ricardo Barreiro, médico del IMSS e investigador de los problemas de la salud, explicó que la baja calidad de los servicios que presta el IMSS, el ISSSTE, la Sria. de Salud y el Departamento del DF se debe a la insuficiencia de fondos así como la dirección vertical y antidemocrática de sus instituciones. Coincidió en que un gobierno propio en manos de los ciudadanos permitiría organizar y racionalizar esa importante actividad, enfatizando la atención médica en el área preventiva y mejorando sustancialmente la atención de primer nivel, así como los servicios de especialidades y hospitalización.

## V. 8 EL PLEBISCITO

El domingo 21 de marzo de 1993 se realizó en la capital de la República un proceso que sólo en la época juarista se había dado. La fecha resultó por ello cabalística: natalicio de Benito Juárez y plebiscito. Juárez, quizá para evitar conflictos, sometió a un plebiscito la posibilidad

---

<sup>112</sup> Loc.cit.



de que los clérigos tuvieran derecho al voto, pero la recalcitrante izquierda se adelantó a decir no.

Hoy, esta consulta ciudadana fue convocada -aunque sin duda el PRD fue principalísimo promotor- por diversos asambleístas, entre los que se encontraban no sólo miembros de la oposición, sino los asambleístas priístas Demetrio Sodi de la Tijera y Alejandro Rojas Díaz-Durán.

Las tres preguntas sobre las que versó la consulta fueron:

1 ¿Está usted de acuerdo con que el Distrito Federal se convierta en un Estado de la Federación?

2 ¿Está usted de acuerdo con que los gobernantes del Distrito Federal sean elegidos por voto universal y secreto?

3 ¿Está usted de acuerdo con que el Distrito Federal cuente con un Poder Legislativo propio?

Sobre los resultados del mismo, según las cifras ofrecidas por la Fundación Arturo Rosenbuleth, 321 mil 437 votos de un padrón 5 millones 205 mil 222 ciudadanos, se han vertido muy diferentes comentarios:

*"El domingo 21 de marzo, el Distrito Federal dijo NO al Plebiscito. Y es que todo se puede manipular, menos las cifras; al PRD le fallaron hasta sus propios militantes, y a nueve asambleístas se les resquebrajó la cohesión". 113*

113 Medellín, José Antonio. Revista Impacto. No. 2248. Abril 1 de 1993. México, DF. p. 72.

*"Cuando concluía la jornada ciudadana, los organizadores hablaban de lo bien que había salido, dejaban en último plano al abstencionismo. Podría decirse que hacían las cuentas alegres; pretendían tapar el sol con un dedo, porque como aceptar que ni siquiera en la casilla 170, instalada en la entrada principal de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por donde paseó el chillante amarillo y colorado del moftetudo "Superbarrio" y alardearon Cuauhtémoc y Porfirio y Pablo y Amalia y Demetrio y muchos de los políticos de oposición con carro último modelo, de 500 boletas sólo 262 fueron utilizadas".<sup>114</sup>*

*"El gobierno ejerció toda la presión posible ante los medios de comunicación para ignorar en un principio la noticia, censurando la noticia, censurando la difusión del evento, y cuando ya no le fue posible debido a la respuesta de la ciudadanía, utilizó toda su influencia en los medios y entre los columnistas políticos para desprestigiarlo".<sup>115</sup>*

*"Otro obstáculo que enfrentó el plebiscito fue la distorsión que hicieron del evento un buen número de medios de comunicación. Por ejemplo, el periódico del gobierno, El Nacional, incluyó el siguiente encabezado en su nota principal del lunes: "PLEBISCITO: ABSTENCIONISMO, 93.8%; 4.3%, POR EL ESTADO 32". Los balazos (frases que complementan el encabezado) también intentaban descalificar la consulta lo que se confirmaba con la inclusión de las fotos de los perredistas Porfirio Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas en el momento de emitir su voto. Así pues, resulta que los contribuyentes mantenemos a un periódico para que viole el derecho a la información que nos garantiza*

<sup>114</sup> Ibidem, p. 74.

<sup>115</sup> Sodi de la Tijera, Demetrio. Periódico la Jornada. "Censura Informativa". Mayo 7 de 1993. México, DF. p.10.

*la Constitución y para alimentar el clima de enfrentamiento e intolerancia que obstaculiza una cultura democrática". 116*

*"El plebiscito ciudadano del 21 de marzo de 1993 se pronunció, como se sabe, de manera abrumadora, con un sí, por la transformación del DF en el estado 32, la elección directa de los gobernantes de la ciudad de México, la institución de un Legislativo propio y, el consiguiente restablecimiento del régimen municipal...". 117*

*"El plebiscito de la primavera constituyó desde luego un indudable éxito para los assembleístas capitalinos que lo convocaron, para los ciudadanos que participaron activamente en su organización en las 2 mil 841 casillas que se instalaron y, finalmente, para los 318 mil votantes que sufragaron a pesar del boicot informativo de la prensa y de las restricciones que tuvieron para poder ejercer ese derecho. La consulta fue por lo tanto en ese sentido una derrota de proporciones para el gobierno salinista y para el regente Camacho que, con profundo temor a la democracia, se opusieron desde un principio a su celebración, luego intentaron boicotearlo por todos los medios, enseguida buscaron cooptar al "Consejo Ciudadano de Observación" y, por último, pretenden ahora desvirtuar su sentido con una feroz campaña en los medios de información". 118*

*"El plebiscito ha sacado el proceso de la reforma política en el DF del punto muerto en que se encontraba por la renuencia del PRI y el gobierno a hacer explícitas sus posiciones y por la decisión del PRD de*

<sup>116</sup> Aguayo Quezada, Sergio. Periódico La Jornada. "Avances y Obstáculos de la democratización". Marzo 27 de 1993. México, DF. p. 11.

<sup>117</sup> Garrido, Luis Javier. Periódico La Jornada. "El NO". Marzo 27 de 1993. México, DF. p.13.

<sup>118</sup> Loc. cit.

*abandonar la mesa de negociaciones. Pero ahora hay un nuevo protagonista en la Mesa de Concertación: es el plebiscito. Ciertamente sus resultados no son legalmente obligatorios. pero los partidos y el gobierno, presentes en las negociaciones, deben tomarlos seriamente en cuenta, pues indican cuál es el pulso político de la parte más consciente de los ciudadanos en esta parte del país y refleja de manera bastante fiel la opinión mayoritaria; es, si se quiere, la encuesta más fiel por su amplitud y representatividad".* 119

En suma, fueron muchas las opiniones que, en su momento, se emitieron respecto a la representatividad, alcances, y trascendencia de los resultados arrojados por el plebiscito; sin embargo, es innegable que la voluntad de poco más de 300 mil ciudadanos capitalinos, independientemente de su motivación real, se manifestó en favor del cambio en el gobierno de la ciudad.

## V. 9 LA PROPUESTA OFICIAL DEL 16 DE ABRIL DE 1993

Después de una larga espera, el Regente capitalino presentó ante la Asamblea de Representantes, como el mismo la llamó: "*la propuesta que hace el Presidente Salinas de Gortari*"<sup>120</sup> de Reforma Política para el Distrito Federal; la cual se basaba en los siguientes puntos:

<sup>119</sup> Montes, Eduardo. Periódico La Jornada. "Un paso a la democracia". Marzo 27 de 1993. México, DF. p. 7.

<sup>120</sup> Versión estenográfica de la sesión de apertura del Segundo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en la que rinde su informe el C. Lic. Manuel Camacho Solís, Jefe del Departamento del Distrito Federal. México, D.F., 16 de abril de 1993. Turno 49. p. 1

**\* Que la Asamblea pase a ser un órgano local de representación política, facultado como órgano legislativo. Que la Asamblea legisle en los ámbitos de competencia que establezca el Congreso de la Unión para el gobierno local.**

Sin ser propiamente un Congreso local, la idea es ampliar significativamente las atribuciones de la Asamblea, entre sus funciones estarían la de aprobar las leyes de ingresos y de Hacienda, el presupuesto anual y la Cuenta Pública de la ciudad; dictaría la ley sobre la organización y participación ciudadana y tendría facultades para supervisar la administración pública local.

**\* Que el Congreso de la Unión dicte un estatuto especial que establezca, entre otras: las competencias propias de la ciudad respecto a las competencias de los Poderes Federales, así como los derechos y obligaciones de los habitantes de la Ciudad de México; un compromiso de responsabilidad fiscal de la ciudad con la República y, fórmulas de consulta popular para canalizar las iniciativas ciudadanas para su gobierno.**

**\* Establecer Consejos de Ciudadanos electos que garanticen la representatividad de la comunidad; que tengan atribuciones para participar en decisiones de uso del suelo y en la supervisión comunitaria de los presupuestos correspondientes a las delegaciones, así como en la supervisión de la operación de los servicios públicos.**

**\* La reorganización de la administración pública y la evaluación de la misma por sus resultados. La propuesta es establecer un servicio civil de carrera que garantice la eficacia y la atención técnica del funcionamiento de los servicios.**

\* Que los Delegados aumenten su autonomía, que haya una mayor descentralización de funciones y que la Asamblea participe en su ratificación, y

\* Que la jefatura del gobierno de la ciudad corresponda al partido político que, *por sí mismo* obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea. De entre cualquiera de los candidatos electos de ese partido el Presidente de la República nombrará al jefe del gobierno de la ciudad.

Cabe añadir, que esta propuesta fue planeada para instrumentarse en forma programática, es decir: Asamblea con facultades legislativas para 1994; Consejos Ciudadanos Delegacionales para 1995, y elección del Jefe de gobierno para 1997.

La reacción generada por dicha propuesta fue en términos generales positiva, toda vez que se consideró como un avance respecto a la actitud que el gobierno de la República había venido manteniendo; sin embargo, y como era de esperarse, fue considerada por la oposición como insuficiente, incluso algunos miembros del PRD la consideraron inaceptable al señalar que *"mantiene el verticalismo político y el presidencialismo existentes en esta ciudad, al omitir la elección directa del encargado del gobierno capitalino, lo cual la convierte en inaceptable"*,<sup>121</sup> *"el Presidente no tiene porqué ser quien elija, de entre los representantes del partido mayoritario en la ARDF, sino que únicamente tiene que ratificar, con su nombramiento, a aquel representante que los partidos políticos hayan determinado previamente como jefe de gobierno. Esta es la práctica en el esquema parlamentario*

<sup>121</sup> Urrutia, Alonso. Periódico La Jornada. 20 de abril de 1993. Sección La Capital. p.33.

*que emita maniobras presidenciales ",122 "La propuesta del regente sólo contribuye a que el gobernante de la ciudad sea más débil que el actual regente. Ahora, se habla de una relativa fortaleza autoritaria; nosotros hablamos de una fortaleza democrática que parta de la independencia del Ejecutivo federal. Pero esto ya no sería estrictamente la propuesta del regente".123*

No obstante lo anterior, esa propuesta terminó por aceptarse como el principio de las negociaciones que conducirían, si se respetaban y tomaban en consideración también todas las demás propuestas, a lograr el consenso que conduciría a la reforma.

Cabe hacer mención en éste espacio, a la respuesta al proyecto del Ejecutivo federal de reforma política hecha por el Partido Acción Nacional, por tratarse de un documento que hace referencia a cada uno los puntos contenidos en el mismo.

**- Elección del Jefe de Gobierno de la Ciudad:**

Acción Nacional insiste en que la democratización del Distrito Federal requiere que la elección del Jefe de Gobierno sea a través del voto universal y directo, sin embargo, a fin de encontrar puntos de acercamiento en los consensos necesarios para la reforma y sólo como medida transitoria consideran la posibilidad de la elección a través del voto emitido en favor del Partido que obtenga la mayoría de lugares en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para lo cual el Ejecutivo Federal, podrá designar de entre los candidatos electos a cualquier candidatura y por cualquiera de las formas a dicho gobernante,

<sup>122</sup> Loc. cit.

<sup>123</sup> Loc. cit.

previa consulta con el Partido Político correspondiente. *"No obstante lo anterior, Acción Nacional considera que la única forma de respetar plenamente los derechos políticos de los habitantes de esta ciudad, debe ser a través de la constitución de un nuevo estado de la República, razón por la cual seguiremos insistiendo en dicha propuesta".*<sup>124</sup>

**- Asamblea como órgano legislativo:**

En este punto consideran que deben homologarse las funciones legislativas y jurisdiccionales de la Asamblea a la de los Congresos Locales. Dentro de sus facultades debe señalarse la ratificación de los nombramientos del Procurador, Jefe de la Policía y de los Delegados políticos entre otros.

Por lo que se refiere al nombramiento de los delegados políticos éstos deberán ser ratificados por una mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa, por otra parte es necesaria la ampliación de las facultades de los delegados a efecto de que dichos funcionarios respondan ante los vecinos de su demarcación.

**- Consejos Ciudadanos Delegacionales:**

Debe establecerse con claridad en el Estatuto Jurídico correspondiente las facultades de estos Consejos, *"que son órganos públicos de autoridad, de la eficiencia en la prestación de servicios*

---

<sup>124</sup> El PAN en la Asamblea. Órgano informativo de los Representantes del Pan en la Segunda Asamblea. México, D.F., 5 de mayo de 1993. p. 3.



*públicos y por otro lado el apoyo que deberá dar a las gestiones de los ciudadanos".*<sup>125</sup> Asimismo, deberán ser electos en forma directa, universal y mediante un proceso que garantice la imparcialidad, legalidad, respeto absoluto del voto y la calificación de la elección mediante los órganos que establezca la ley electoral que emita la propia asamblea legislativa del Distrito Federal.

El PAN entiende los consejos ciudadanos como órganos del poder público en donde debe reflejarse la pluralidad política, que serán elegidos a través de las planillas que postulen los partidos políticos, contemplando en su integración la representación proporcional que implique la presencia de las principales fuerzas políticas de la ciudad. Sin embargo, los considera como una medida transitoria hasta en tanto no se establezca la elección del Presidente Municipal y los cabildos, que "*constituyen el primer espacio de democracia en todo sistema político*".<sup>126</sup>

Aunado a lo anterior, Acción Nacional añade que la propuesta que hace el ejecutivo es omisa respecto de dos temas que son fundamentales para que la reforma sea integral:

**- Autonomía del Poder Judicial:**

*"La reforma política deberá comprender de manera destacada el perfeccionamiento de la autonomía e independencia del poder judicial, mediante la reforma de la ley orgánica correspondiente que elabore la propia asamblea y en donde se establezcan la manera de designación de*

<sup>125</sup> Loc. cit.

<sup>126</sup> Ibidem. p. 4.

*los integrantes del poder judicial, su independencia económica, la profesionalización y carrera judicial de su personal, secretarios, jueces y magistrados".* 127

**- Coordinación metropolitana:**

En relación con este punto, Acción Nacional insiste en el establecimiento de un organismo rector de la metrópoli que conjunte eficacia en las decisiones y democracia y pluralismo en su origen. Consideran a este organismo como fundamental para lograr la eficiente prestación de los servicios públicos.

Finalmente, el documento presentado por Acción Nacional concluye con las siguientes observaciones:

*"La reforma que incluya los cambios a que se ha hecho referencia en cada uno de los puntos deberá tener plena vigencia para la elección que se lleve a cabo en 1994".* 128

*"El PAN considera que la reforma debe contemplar el avance propuesto en todos y cada uno de los puntos, pues sólo en la medida en que ésta sea integral, será aceptada por nosotros".* 129

---

127 Loc. cit.

128 Ibidem. p. 6.

129 Loc. cit.

## V. 10 EL ANTEPROYECTO DEL 22 DE JUNIO DE 1993

A fin de no sólo enumerar, sino identificar las diferencias sustanciales y de mayor relevancia de dicho anteproyecto, con respecto a la legislación vigente y al proyecto del 16 de abril, hemos considerado oportuno ejemplificarlas a través de dos cuadros comparativos.

### V.11 DIFERENCIAS ENTRE LA PROPUESTA Y EL ANTEPROYECTO DE REFORMA DEL DF

|                            | PROPUESTA   | ANTEPROYECTO  |
|----------------------------|---|---|
| Jefe de Gobierno           | Elección Indirecta.<br>El Presidente de la República elegirá del partido mayoritario a un senador, diputado o asambleísta.            | Elección Indirecta.<br>El Presidente de la República elegirá a un asambleísta miembro del partido mayoritario de la misma. La Asamblea ratificará su nombramiento y, en caso de dos negativas, corresponderá al Senado su nombramiento. |
| Asamblea de Representantes | Órgano Legislativo.<br>Exclusivamente para revisar el presupuesto de egresos e ingresos del DF.                                       | Órgano Legislativo.<br>Facultades también para presentar iniciativas de ley relativas al DF.  |
| Estatuto de Gobierno       | Establece las competencias del Gobierno del DF con las de los Poderes Federales, así como derechos y obligaciones de los capitalinos. | Determina las atribuciones de los Poderes de la Unión en materia del DF y de los órganos de gobierno, de acuerdo con la Constitución.   |

|                              |  |  |
|------------------------------|--|--|
| <b>Consejo Metropolitano</b> | No existía.                            | El Presidente de la República establecerá un Consejo Metropolitano en el que participarán estados y municipios que tengan relación con los problemas de la zona metropolitana y el gobierno federal. |
| <b>Delegados Políticos</b>   | Serán ratificados por la ARDF.         | Serán ratificados por la ARDF.   |
| <b>Consejos Ciudadanos</b>   | No se establecía forma de integración. | Elección directa de ciudadanos para evaluar programas y la gestión de la administración pública en cada delegación.  |

## V.12 CUADRO COMPARATIVO DE DIFERENCIAS CONSTITUCIONALES SOBRE EL GOBIERNO DEL D.F. ENTRE EL TEXTO ACTUAL Y LA PROPUESTA

### ACTUAL

Artículo 31.- (...).

IV) Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 44.- 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 el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

### PROYECTO DE REFORMAS

Artículo 31.- (...).

IV) Contribuir para los gastos públicos de la Federación, así como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 44.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. 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.

**Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:**

VI) Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

VIII) Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del Artículo 29.

XXIX) Para establecer contribuciones.

**Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:**

VI) Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y para legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.

VIII(...); asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento necesario para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal y revisar el uso que de ellos hubiese hecho el jefe del Distrito Federal.

XXIX) Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se suscitan entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

**Artículo 74.-** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV) Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

Sólo se podrá ampliar el plazo de la presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motivan.

**Artículo 76.-** Son facultades exclusivas del Senado:

IX) Derogada (D.O. 28 de diciembre de 1982).

**Artículo 79.-** La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

II) Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados del Distrito Federal.

**Artículo 74.-** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV) Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre, cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motivan.

**Artículo 76.-** Son facultades exclusivas del Senado:

IX) Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución.

**Artículo 79.-** La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

II) Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República y de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**Artículo 89.-** Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

II) Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

XVII) Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

**Artículo 105.-** Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.

**Artículo 89.-** Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

II) Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

XVII) Ejercer las atribuciones que en materia del Distrito Federal le confiere esta Constitución.

**Artículo 105.-** Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados o el Distrito Federal, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.

**Artículo 107.-** Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley.

**VIII) Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de distrito, procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:**

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo a la fracción I del Artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

**Artículo 119.-** Cada Estado tiene la obligación de entregar sin demora los criminales de otro Estado o del extranjero, a las autoridades que lo reclamen.

**Artículo 122.-** Los Federes de la Unión, tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

**Artículo 107.-** Todas las controversias de que habla el artículo 103...

**VIII) Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de Distrito,...**

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los estados y por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad

**Artículo 119.-** Los Federes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

**Artículo 122.-** El gobierno del Distrito Federal será republicano, representativo y democrático y estará a cargo de los Federes de la Unión y de los órganos de gobierno del Distrito Federal que establece esta Constitución.

f) Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:

a) La distribución de atribuciones de los Federes de la Unión en materias del Distrito Federal y de los órganos de Gobierno del Distrito Federal, según lo que dispone esta Constitución.

b) La organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:

1. La Asamblea de Representantes;
2. El Jefe del Distrito Federal, y
3. El Tribunal Superior de Justicia.

e) La integración por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para la evaluación de programas y la gestión de acciones de la Administración Pública del Distrito Federal en cada demarcación.

f) Corresponde al Congreso de la Unión



## V. 13 CONSIDERACIONES FINALES

Como hemos visto, la Reforma para el gobierno del Distrito Federal atiende, no sólo a factores de carácter político sino a necesidades de carácter social. Por ello, en esta parte final del trabajo en que deseo expresar algunas opiniones al respecto, he considerado conveniente hacerlo desde dos enfoques diferentes e íntimamente ligados: los intereses políticos y el imperativo social.

### A) Desde el punto de vista político:

Detrás de todo este largo proceso encontramos, por una parte, los intereses de fondo de quienes detentan el poder, y por la otra, los de quienes buscan acceder a él; luego entonces, nos enfrentamos a una disyuntiva cuya solución (de por sí difícil) se complica aún más: buscar una respuesta conjunta a un problema, cuando las motivaciones, el enfoque y los resultados que se pretenden alcanzar son diferentes.

Por una parte, encontramos la motivación del Gobierno de la República (el Revolucionario Institucional)

- Modificar la forma de gobierno del Distrito Federal a fin de que responda a las necesidades actuales de la ciudad de México y el área conurbada, así como de su población, es una realidad que nadie pretende ocultar. Sin embargo, el problema es el ¿cómo?, ¿cuando? y ¿hasta donde?.

Para ello, se debe encontrar una solución que permita la conciliación de intereses, que responda a las necesidades sociales y, que a su vez, permita al PRI mantener el control político de la capital del país.

Convertir el DF en un estado más de la Federación, además de los problemas económicos, administrativos y políticos (de concurrencia) que podría en un momento dado traer aparejados, representaría para el Revolucionario Institucional un grave riesgo, ya que el antecedente de las elecciones de 1988 ha demostrado que a través del voto directo y secreto, es probable que los ciudadanos de esta capital decidieran cambiar de partido gobernante, lo cual significaría no sólo la pérdida del control político de la ciudad más importante del país, sino que acarrearía necesariamente un debilitamiento muy importante del presidencialismo (priista) mexicano.

Por otra parte, encontramos la motivación de la Oposición.

Si bien es cierto que la demanda de convertir el Distrito Federal en el estado 32 no es nueva, esta ha cobrado mucha mayor fuerza a partir de los resultados electorales de 1988, en que se abrió para la oposición una posibilidad real de acceso al poder, principalmente en la capital de la República. De esta forma, y sumada a la antiguas banderas "pro-democracia" y "pro-estado de derecho" manejadas por ellos hasta entonces, encontramos una nueva, "estado 32 igual a voluntad del pueblo".

**B) Desde el punto de vista social:**

Independientemente de la creación del estado 32 o no, ya que los alcances que esta medida puede tener son difíciles de determinar incluso para la gente dedicada a su estudio, es innegable que los habitantes del DF desean un cambio, la sociedad capitalina ha dejado de ser una enorme masa inmóvil, pasiva y sin voz, es una sociedad que ha sobrepasado en muchos casos con su organización a sus autoridades y demanda un gobierno en el que puedan confiar y con el que se sientan identificados, un gobierno honesto y eficiente que más allá de sus propios intereses vele por los de aquellos a quien gobierna. Tal vez, como quedó de manifiesto en el plebiscito, gran parte de la población no entienda el significado que este tenía, ni los alcances de lo que allí se les preguntaba; sin embargo, estoy seguro de que, si a los capitalinos simplemente se les preguntara si desean un gobierno honesto, en el que puedan tener voz, participación, y que atienda a sus necesidades básicas de servicios y seguridad pública en forma eficiente y expedita, la respuesta invariablemente sería: SI.

Independientemente de los intereses a que, en forma por demás somera, hemos hecho referencia, quiero verter mi opinión sobre ambas posturas:

\* Coincido con los partidos de oposición respecto a la necesidad, dentro de un Estado de Derecho como el nuestro, de restituir el derecho político de los ciudadanos del DF de elegir a través del voto secreto y directo a sus gobernantes.

\* Coincido con el Gobierno de la República en que la solución a la problemática de la ciudad y zona conurbada, no es por ahora la creación del estado 32, ya que si bien políticamente es lo más deseable, y

respondería directamente a la demanda de democratización del gobierno de la ciudad, traería aparejados problemas complejos en el orden administrativo, entre otros los siguientes:

Lo que se necesita es afrontar los problemas del DF y la zona conurbada en una forma global y con la creación de los municipios lograr la unidad y uniformidad de acciones sería aún más difícil.

La complejidad y extensión territorial de las zonas metropolitanas hace técnicamente imposible la división en la prestación de los servicios. Pensemos por ejemplo en la posibilidad de dividir el abasto de agua a la ciudad por cada delegación o la división del transporte colectivo o la seguridad pública.

Convertir en municipios a las actuales delegaciones no acabaría con las diferencias existentes entre ellas y podría incluso llegar a ampliarlas, las delegaciones con mayor potencial económico y presencia urbana mantendrían su preeminencia sobre aquellas con menor potencial y grandes rezagos.

La experiencia a mostrado que la desigualdad de ingreso entre los municipios metropolitanos provoca que sea el Estado quien en realidad juegue el papel regulador de dichas desigualdades mediante su intervención directa. Podemos concluir que en las zonas conurbadas del país la autonomía municipal se ve atemperada por la realidad, y se impone como condición de eficacia administrativa que se de la coordinación entre autoridades estatales y municipales, con una evidente ventaja de las primeras, las que terminan casi invariablemente sobreponiéndose a los ayuntamientos.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** Si bien el debate sobre el lugar donde han de residir los poderes federales, su forma de organización y su naturaleza jurídica, no es nuevo, en el pasado su resolución atendía principalmente a razones de carácter político; sin embargo, esta situación ha cambiado considerablemente, la reforma del gobierno del Distrito Federal es un imperativo social, político y económico. La reforma del DF no es cuestión de opinión, es un compromiso inaplazable.

**SEGUNDA.** Por razones de índole tal vez históricas, mismas que tuvieron su origen con la conquista, y que se han visto reiteradas al paso del tiempo con las invasiones norteamericana y francesa respectivamente, así como con el fracaso en muchos sentidos de los postulados de justicia social contenidos en la Constitución del 17; el pueblo mexicano ha cargado sobre sus espaldas el terrible mito del país de los grandes perdedores, su primer gran héroe, Cuauhtémoc (águla que cae), saltó al paso de Cortés sólo para ser torturado y finalmente asesinado.

Esta concepción de nosotros mismos y nuestra historia, ha llevado al mexicano a adoptar ante la vida una actitud permanente y casi palpable de conformismo y resignación, que se refleja en muchas de las facetas de su vida diaria y, desde luego, en sus instituciones políticas.

Esta actitud no tiene, sin embargo, porque ser permanente e inmodificable; en el caso de la materia que nos ocupa, los mexicanos

debemos aspirar a un sistema democrático fortalecido, a una ciudad de México con un gobierno electo por voto directo y secreto, con instituciones políticas plurales y sólidas, que respondan a las necesidades y actuales demandas de su sociedad: una ciudad donde sea posible la vida, la convivencia y la participación de sus ciudadanos.

### **TERCERA. Elección de gobernantes**

El anteproyecto del 22 de junio, mantiene el carácter de excepción de la forma de gobierno del Distrito Federal (lo cual considero necesario), pero sigue negando a sus habitantes el derecho de elegir por voto universal, directo y secreto a sus gobernantes, lo que en mi opinión, no contraviene los objetivos y alcances de la reforma administrativa y política que se propone, sino solamente los intereses del PRI.

Por otro lado, si nos enfocamos solamente al análisis del anteproyecto; la posibilidad de llegar a un acuerdo en la designación del jefe de gobierno, requeriría invertir el procedimiento, dejando a la Asamblea de Representantes la facultad de designarlo, conservando el Presidente de la República el derecho de veto.

Con esta alternativa persiste la necesidad de un acuerdo político entre el Presidente y el partido mayoritario en el DF, sin embargo se avanza hacia una verdadera elección indirecta, terminando con el verticalismo y la designación presidencial del jefe de gobierno del DF.

De igual forma, la facultad que se otorga al Senado para nombrar al jefe de Gobierno, si la Asamblea rechaza dos veces la propuesta del Ejecutivo; así como la facultad de removerlo si la mitad más uno de los

miembros del Senado así lo considera necesario, es un candado para posibles contingencias que parece excesivo.

Por otra parte, el nombramiento del procurador y el jefe de la policía debe corresponder al jefe de gobierno del DF, y no al Presidente de la República, como se señala en la propuesta, ya que la injerencia federal en uno de los temas más conflictivos de la ciudad, no sería congruente con la formación de un gobierno propio.

Dado que la Asamblea tendrá facultades para ratificar los nombramientos de los delegados, del presidente de la Comisión de Derechos Humanos, de los magistrados y del propio jefe de gobierno, no debe haber inconveniente para que la Asamblea apruebe también los nombramientos de estos dos funcionarios.

#### **CUARTA. Estatuto Jurídico**

Según la propuesta, la elaboración del estatuto jurídico (Constitución local) sería responsabilidad del Congreso de la Unión, situación que representa una intromisión injustificada de la federación en asuntos locales.

Desde mi punto de vista, la aprobación del estatuto jurídico inicial tiene que ser responsabilidad del Congreso de la Unión, ya que la actual Asamblea de Representantes carece de facultades, sin embargo debería acordarse que la elaboración de la iniciativa de Ley saliera de la Asamblea.

Del Estatuto debería excluirse el artículo que regula las atribuciones de los poderes de la Unión en el Distrito Federal, que debería llevarse a la Constitución o una ley federal, y dejar como responsabilidad exclusiva de la futura Asamblea Legislativa las demás materias que incluye el estatuto (organización y facultades de órganos locales, derechos y obligaciones de los habitantes, organización de la administración pública, creación de entidades paraestatales y las bases para la integración de los consejos ciudadanos).

#### **QUINTA. Facultades de los Consejos Ciudadanos**

El Anteproyecto limita las facultades de los consejos ciudadanos que se habían incluido en la propuesta realizada por el jefe del Departamento del DF, el 16 de abril.

Parte medular de la reforma descansa en la nueva participación ciudadana, por lo que para que los consejos influyan en los gobiernos delegacionales, es necesario dotarlos de mayores facultades, sobre todo en lo relativo a la aprobación de obras públicas, revisión del ejercicio del gasto y de los programas delegacionales y la aprobación de asuntos locales en materia de uso del suelo.

#### **SEXTA. Facultades legislativas de la ARDF**

La propuesta restringe las facultades legislativas de la Asamblea en asuntos en los que actualmente tiene facultad reglamentaria (abasto y distribución de alimentos, establecimientos mercantiles, comercio en la vía



pública, seguridad pública, protección civil, transporte, vialidad y tránsito); asimismo, limita la capacidad legislativa en materia penal y civil con el argumento de que el marco legal vigente no define claramente los ámbitos federales y locales, así como por el hecho de que en muchos casos es utilizado en forma supletoria por los estados de la República.

En este caso no sería adecuado marginar a la Asamblea de temas fundamentales para la vida de la ciudad como seguridad, transporte, abasto, etc., dajándolos en manos del Congreso de la Unión que cada día va a estar más alejado de los problemas del DF.

En relación a la legislación en materia penal y civil, podría fijarse un plazo de tres años para revisar el marco jurídico y ampliar las facultades de la Asamblea, una vez que se cuente con una legislación revisada.

**SÉPTIMA.** Existen otros puntos sobre los cuales no hay consenso pleno, sin embargo, en muchos casos el problema es más de forma o plazo que de fondo, sobre todo en lo relativo a los tiempos en que entrará en vigor, que tiene que ver más con expectativas electorales en 1994 que con cuestiones de fondo de la reforma.

**OCTAVA.** Probablemente un acuerdo que lograría flexibilizar posiciones y lograr consenso, sería abrir un espacio permanente de debate político a través de incluir en el estatuto al plebiscito y al referéndum como mecanismos de consulta pública; de esta forma se

estará garantizando a todas las fuerzas políticas un espacio democrático y participativo que aseguraría un avance permanente en la reforma política que requiere nuestra ciudad.

**NOVENA.** La reforma *política* de la capital de la República es sólo el principio de una serie de reformas que deberán darse para responder a las necesidades de una ciudad tan compleja como la nuestra. Es decir, la reforma *política* fortalecerá el sistema democrático en nuestro país, pero, para que el desarrollo sea integral, deberán tomarse medidas de muy diversa índole; por ejemplo, en el ámbito administrativo, y a fin de hacer más eficiente la prestación de los servicios públicos, debe considerarse seriamente, en un futuro próximo, la posibilidad de concesionar a particulares servicios sino de infraestructura, si de los llamados de supraestructura, tales como recolección de basura y su reciclaje.

## BIBLIOGRAFIA GENERAL

**ALVEAR ACAVEDO, Carlos.** Historia de México. México, D.F., 1967.

**BAYLE, Constantino.** Los Cabildos Seculares en la América Española. Madrid, España. 1952.

**BENÍTEZ, Fernando.** Historia de la Ciudad de México. Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. México, D.F., 1984.

**BERNAL, Ignacio.** Tenochtitlan en una isla. Fondo de Cultura Económica, S.A. México, D.F., 1984.

**BURGOA, Ignacio.** Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, S.A. México, D.F., 1976.

**CARPISO, Jorge.** Sistema Federal Mexicano, citado en "El Presidencialismo Mexicano". México, D.F., 1987.

**CASO, Alfonso.** El pueblo del sol. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1987.

**DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal.** Historia de la Conquista de Nueva España. Editorial Porrúa, S.A. 13a. ed. México, D.F. 1983.

**GARCÍA OVIEDO, Carlos.** Derecho Administrativo. Editorial Alcalá. Madrid, España. 1943.

**HERRERA Y LASSO.** Estudios Constitucionales. Polis, S.A. México, D.F., 1940.

**LEÓN-PORTILLA, Miguel.** Los Antiguos Mexicanos. Fondo de Cultura Económica. 5a. edición. México, D.F., 1988.

**LÓPEZ AUSTIN, Alfredo.** La Constitución Real de México-Tenochtitlan. México, D.F., 1967.

**LÓPEZ,PORTILLO, José.** Distrito Federal. UNAM. México, D.F., 1977.

**MARTÍNEZ, Rafael I.** Derecho Administrativo. Primer Curso. Harla, S.A. México, D.F., 1991.

**MIRANDA, José.** Las ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas. UNAM. México, D.F., 1978.

**OCHOA CAMPOS, Moisés.** El Municipio su Evolución Institucional. Colección de Cultura Municipal. México, D.F., 1981.

**OCHOA CAMPOS, Moisés.** La Reforma Municipal. México, D.F., 1979.

**ROMERO, Manuel.** Anatomía de la Ciudad de México. Siete Siglos de Leyenda e Historia. México, D.F., 1973.

**SAYEG HELU, Jorge.** El Distrito Federal en la complejidad de sus dimensiones. México, D.F., 1978.

**SERRA ROJAS, Andrés.** Derecho Administrativo. Porrúa, S.A. México, D.F., 1988.

**TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, S.A. México, D.F., 1983.**

**TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-1989. Porrúa, S.A. México, D.F., 1989.**

**VALADÉS, Diego. La Constitución Reformada. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, D.F.**

**ZAVALA, Silvio Arturo. El Mundo Americano en la Época Colonial. México, D.F., 1968.**

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

**AGUAYO QUEZADA, Sergio.** La Jornada. Avances y obstáculos de la democratización. Marzo 27 de 1993. México, D.F.

**ANDRADE, Eduardo.** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, D.F.

Asamblea de Representantes del D.F. Crónica y Memoria. Primer Periodo Ordinario de Sesiones. México, D.F. 1988.

Democracia Ya. Órgano del CEN del PRD en el D.F. año I, núm. cuatro. 5 de noviembre de 1992.

Diario de México. 30 de noviembre de 1991. p.5. secc. A.

El PAN en la Asamblea. Órgano informativo de los Representantes del PAN en la Segunda Asamblea.

**GARRIDO, Luis Javier.** La Jornada. El No. marzo 27 de 1993. México, D.F.

Guía turística de México. Ciudad de México. Secretaría de Turismo. 1991.

**HERNÁNDEZ ARCOS, Raúl.** Novedades. 11 de junio de 1993. secc. A. 1a. plana.

**IRACHETA, Alfonso.** Revista de Estudios Demográficos y Urbanos. vol. 3. no. 7. Colegio de México.

**MEDELLÍN, José Antonio.** Revista Impacto. no. 2248. abril 1 de 1993. México, D.F.

**MONSIVAIS, Carlos.** La Cultura en la Capital Mexicana. Artículo publicado en la Revista de Geografía Universal. 1976.

**MONTES, Eduardo.** La Jornada. Un paso hacia la democracia. México, D.F.

**MORENO SÁNCHEZ, Manuel.** Revista Nexos. no. 179. México, D.F.

**Relaciones Indígenas de la Conquista. La visión de los vencidos.** 10a. edición. UNAM. México, D.F. 1984.

**Revista de Geografía Universal. La Ciudad de México. Edición especial.** Buenos Aires, Argentina. 1987. p. 32.

**SODI DE LA TIJERA, Demetrio.** La Jornada. Censura Informativa. mayo 7 de 1993. México, D.F.

**TAMAYO, Sergio.** Revista de la división CYAD, UAM-Azcapotzalco. Democracia en la ciudad desde los barrios. México, D.F., 1988. p. 38.

**TOCA, Antonio.** Revista de información científica y humanística, UNAM. De la utopía al desastre. No. 23. México, D.F.

**URRUTIA, Alonso.** La Jornada. 20 de abril de 1993. secc. La Capital.

**Versión estenográfica de la sesión de apertura del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en la que rinde su informe el C. Lic. Manuel Camacho Solís, Jefe del Departamento del Distrito Federal, México, D.F. 16 de abril de 1993.**

**Versión estenográfica de la comparecencia del Lic. Diego Valadés ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. México. D.F. 1992.**