

752
20f

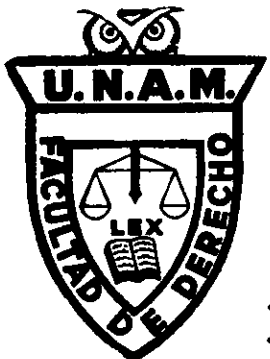


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1996”

T E S I S
Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a
OZIEL SERRANO SALAZAR



ASESOR: DR. ARMANDO SOTO FLORES



México D.F. 1998

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

217798



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

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA UNAM

P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero OZIEL SERRANO SALAZAR inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1996", bajo la dirección del Dr. Armando Soto Flores para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Soto Flores en oficio de fecha 9 de diciembre de 1997. y el Lic. S. Andrés Banda Ortiz mediante dictamen de esta fecha 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 ordenar la realización del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. Enero 21 de 1998.

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

'pao.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

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 DEL DISTRITO FEDERAL DE 1996", elaborada por el alumno SERRANO SALAZAR OZIEL.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. enero 21 de 1998.

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

'pao.

**A mis padres: Onésimo y
Euriqueta:**
Apóstoles del amor,
Pastores de ilusiones.
Quienes me enseñaron a correr
detrás de las estrellas,
a luchar por conquistar lo
imposible,
a labrar mi camino enganchando
el arado a la esperanza.
A ellos, en cuyos brazos
encuentran cobijo mis anhelos y
consuelo mis inquietudes.
En cuyos rostros de profetas de la
fe se dibuja la sonrisa de Dios
sobre la tierra.
A quienes amo profundamente y
a quienes con todo mi ser, por
ayer, hoy y siempre, les digo:
Gracias.

**A mis hermanos: Enrique,
Carlos Ascencio y María Elena:**
Corazones gemelos,
del camino compañeros.
Eternos niños anhelantes de jugar
con sueños.

**Al Doctor Armando Soto
Flores:**

Maestro que generosamente
comparte con sus discípulos su
sabiduría,
pero al mismo tiempo su corazón;
su bondad de padre espontáneo
y amigo con los brazos abiertos.

**Al Doctor Máximo Carvajal
Contreras:**

Caballero que ejerce la profesión
del Quijote.

Hombre por cuyas palabras y
acciones habla el espíritu
universitario.

A quien admiro por su enorme
vocación de sembrador y alfarero
y por su inquebrantable adhesión
a los principios que norman la
vida y el quehacer de la *siempre
erguida Facultad de Derecho*.

***Al Maestro Esteban Ruiz Ponce,
con cariño:***

De quien he aprendido que la
acción eficaz en este mundo no
pertenece al impulso
inconsiderado, al “sin mañana” de
la pasión, ni al pensamiento
contemplativo del soñador que
planea fuera del combate,
sino a la unión armoniosa e
indisoluble de la reflexión y del
esfuerzo, de la fe y del
pensamiento, del amor y de la
energía.

Al Lic. Eduardo G. Almeyda

Armenta:

Militante del partido de la
amistad.

Con quien comparto la irreplicable
y gratificante tarea de luchar por
México.

Como testimonio de gratitud,
admiración y respeto.

Al Doctor Salvador Valencia

Carmona:

Hombre cuya misión está unida a
su nombre

Jurista ilustre, político
apasionado, mejor amigo.

Al Lic. Víctor M. Tinoco Rabí:

Augur del cambio.

Varón que dignifica y ennoblece
la actividad política

A mis Maestros:
Obstinados Escultores de
conciencias.

A mis amigos:
Con ellos me unen experiencias,
propósitos, historia.

Es imposible dar las gracias aquí
a todos los que vivieron la tesis
conmigo, ayudándome a hacer de
ella lo que ahora es: los sujetos
serían demasiado numerosos, los
predicados demasiado complejos,
las emociones demasiado
intensas; el trabajo de hacer la
lista no se acabaría nunca.
A ellos, a los muchos otros que
no nombro, pero a los que no he
olvidado que me apoyaron.

INDICE

Introducción	4
---------------------	----------

CAPITULO I LA NATURALEZA JURIDICA DEL DISTRITO FEDERAL

A. Federalismo	8
1. Formas de Estado	8
2. Concepto	10
3. Origen	12
4. Características	13
5. Desmembramiento del Estado Federal	16
B. La adopción del sistema federal en México	18
1. Elementos externos	18
a. La idea federal europea	18
1) Charles de Sécondat Montesquieu	18
2) Jean Jaques Rousseau	19
b. La Constitución Norteamericana de 1789	21
2. Elementos internos	24
a. La organización política prehispánica	24
b. Las diputaciones provinciales	24
c. El caudillismo	27
d. El Plan de Casamata	28
3. Voto a favor del federalismo del Primer Congreso Constituyente (convocante)	29
4. El Acta Constitutiva y la Constitución de 1824	29
a. El Acta Constitutiva de la Federación	29
b. Constitución de 1824	30
1) Peculiaridades del régimen federal instituido en 1824	33
c. La Constitución de 1857	34
d. La Constitución de 1917	35
e. Corolario	36

C. Ubicación del Distrito Federal en el Modelo Federal	37
1. Justificación	37
a. El antecedente del modelo norteamericano	38
b. La tradición política nacional	39
2. El origen del Distrito Federal en la Constitución de 1824	40
a. Debates	41
1) Sesión del 22 de julio de 1824	41
2) Sesión del 23 de julio de 1824	43
3) Sesión del 23 de octubre de 1824	47
4) Las reacciones del Estado de México	48
5) Sesión del 29 de octubre de 1824	50
6) Sesión del 30 de octubre de 1824	50
7) Sesión del 15 de noviembre de 1824	51
b. Decreto del 18 de noviembre de 1824	51
3. El Distrito Federal en la Constitución de 1824	52
a. Debates	53
1) Sesión del 10 de diciembre de 1856	53
2) Viernes 12 de diciembre de 1856	53
3) Sesión del 11 de diciembre de 1856	57
a) Sábado 13 de diciembre de 1856	57
4) Sesión del 13 de diciembre de 1856	58
a) Lunes 15 de diciembre 1856	58
5) Sesión del 3 de enero de 1857	59
6) Sesión del 7 de enero de 1857	61
7) Sesión del 20 de enero de 1857	61
8) Sesión del 26 de enero de 1857	62
9) Sesión del 28 al 31 de enero de 1857	62
D. El Distrito Federal como sede de los Poderes Federales y como entidad federativa	68
Cuadro	70

CAPITULO II
EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN EL REGIMEN
CONSTITUCIONAL (1917-1993)

A. La Constitución de 1917	71
1. Proyecto de reformas a la Constitución de 1857	71
a. Debates	73
1) Sesión del 8 de enero de 1917	73
2) Sesión del 13 de enero de 1917	73
3) Sesión del 14 de enero de 1917	75
4) Sesión del 15 de enero de 1917	82
5) Sesión del 17 de enero de 1917	86
6) Sesión del 26 de enero de 1917	88
2. La Constitución de 1917	90
3. Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de 1917	92
4. Comento	94
B. La Reforma de 1928	97
1. La supresión de los ayuntamientos en el Distrito Federal	97
a. Debates	97
1) Sesión del 25 de abril de 1928	97
2) Sesión del 14 de mayo de 1928	99
3) Sesión del 16 de mayo de 1928	100
4) Sesión del 17 de mayo de 1928	107
5) Sesión del 18 de mayo de 1928	108
2. Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales	109
3. Comento	110
C. La Reforma de 1977	112
1. El referéndum y la iniciativa popular	112
a. Debates	112
1) Iniciativa de reforma al artículo 73 constitucional	113
2) Dictamen	114
3) Proyecto de decreto	115
4) Discusión en lo general del dictamen	115
5) Discusión en lo particular	117
2. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal	123
3. Comento	124

D. La Reforma de 1987	127
1. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal	127
a. Debates	127
1) Sesión del 21 de abril de 1987	127
2) Sesión del 22 de abril de 1987	150
3) Sesión del 28 de abril de 1987	151
2. Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal	151
3. Comento	152
E. La Reforma de 1993	154
1. Decreto que reforma los artículos constitucionales relacionados con la reforma política del Distrito Federal	157
a. Comentario	169
2. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	171
a. Elección de Consejeros Ciudadanos	172
b. Comentario	176
Cuadro	178

CAPITULO III

SISTEMAS DE GOBIERNO DE ALGUNAS CAPITALES DEL MUNDO

A. Formas de gobierno de capitales de Estados centralistas	179
1. Estructura del Estado Francés	179
a. El Gobierno de París	181
2. Estructura del Estado Italiano	184
a. El Gobierno de Roma	185
3. Estructura del Estado Japonés	187
a. El Gobierno de Tokio	187
B. Formas de gobierno de capitales de Estados Federales	189
1. Estructura del Estado Alemán	189
a. El Gobierno de Berlín	190
2. Estructura del Estado Suizo	191
a. El Gobierno de Berna	192

3. Estructura del Estado Australiano	194
a. El Gobierno en Canberra	196
4. El Federalismo en la India	198
a. El Gobierno de Nueva Dehli	200
5. Estructura del Estado Austríaco	202
a. El Gobierno de Viena	203
6. El Federalismo en Estados Unidos	204
a. El Gobierno en Washington D.C.	205
C. Formas de gobierno de capitales de países federales en América Latina	212
1. El Federalismo en América Latina	212
a. El Gobierno de Brasilia	212
b. El Gobierno de Buenos Aires	214
c. El Gobierno de Caracas	216
D. Comento	217

CAPITULO IV LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL

A. El Acuerdo Político Nacional	218
B. Acuerdo para la reforma política del Distrito Federal	220
C. La Agenda para la Reforma	223
1. Elección del Jefe de Gobierno	225
2. Atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal	225
3. Régimen de las Delegaciones Políticas	226
4. Vías de democracia participativa	226
5. Régimen electoral para el Distrito Federal	226
6. Sistemas de coordinación metropolitana	226
7. Propuestas específicas en materia judicial y de seguridad pública	227
D. Propuestas originales de los partidos políticos	227

E. Bases de consenso sobre la reforma política del Distrito Federal	229
F. Iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral y del Distrito Federal, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	234
G. Dictamen por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	236
H. Decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	241
I. Análisis de la reforma	252
1. Distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal	252
2. Jefe de Gobierno	252
a. Remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal	253
b. Normas para designar a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en caso de remoción	254
c. Requisitos de elegibilidad	254
d. Nombramiento de los titulares de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	255
3. Asamblea Legislativa del Distrito Federal	256
4. Régimen de las Delegaciones Políticas	257
5. Vías de democracia participativa	258
6. Sistemas de coordinación metropolitana	259
Cuadros	270
Conclusiones	
Bibliografía	

Introducción

Al asumir la presidencia de la República, el primero de diciembre de 1994, el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León convocó a los partidos políticos y a la ciudadanía a “terminar de construir, de una vez por todas, la democracia en México”.

Atendiendo a esta convocatoria, el 17 de enero de 1995, las principales fuerzas políticas del país, convinieron en suscribir los compromisos para un Acuerdo Político Nacional, entre los que se contaba impulsar la reforma política del Distrito Federal.

La voluntad del Ejecutivo Federal quedó consagrada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que en su apartado 3.7.7. señala: “Es compromiso del Gobierno impulsar la reforma política del Distrito Federal, para garantizar derechos ciudadanos plenos a sus habitantes, promover la representatividad de sus autoridades, mejorar la capacidad de gobierno y administración de la ciudad capital, y preservar una sede digna a los Poderes Federales. En particular, el Ejecutivo Federal se pronuncia por la elección directa del responsable del gobierno en el Distrito Federal”.

Así, se inició un largo y accidentado proceso de negociación política en materia de la estructura de gobierno del Distrito Federal, que concluyó el 30 de julio de 1996 con la aprobación de diversas modificaciones constitucionales.

La elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por voto universal, libre, directo y secreto, representó sin duda un gran avance en la democratización de la entidad; sin embargo, las expectativas que esta reforma despertó para restituir a los habitantes de la entidad en el ejercicio pleno de sus derechos políticos y establecer con claridad y certeza la distribución de competencias entre los Poderes de la Federación y las autoridades locales, quedaron acotadas por diversos candados y limitaciones legales que, bajo el argumento de preservar la naturaleza jurídico-política y la gobernabilidad de la capital del país, limitan la autonomía de los poderes locales y dejan fuera parte esencial de las demandas ciudadanas y de las propuestas previamente consensadas y firmadas por los dirigentes de los partidos políticos.

La condición del Distrito Federal como sede de los Poderes Federales ha significado el principal argumento para negarle un gobierno local electo popularmente.

Por lo tanto, creemos que en el redimensionamiento del estatuto jurídico de la entidad, se encuentra la solución para restituir en el ejercicio pleno de sus derechos democráticos a los ciudadanos de la capital del país.

El presente trabajo pretende ser una contribución para acreditar que es compatible mantener a la Ciudad de México como sede de los Poderes Federales, respetar los derechos políticos de sus habitantes y contar con un gobierno local, que asegure nuevas formas de poder político y de representación política, sin contrariar la naturaleza del sistema federal, sin confrontaciones y sin arriesgar el orden y la estabilidad social.

El texto se estructuró de tal manera que fuera posible advertir la correspondencia entre el grado de desarrollo de la entidad y el reconocimiento que se da al mismo en la reforma política de 1996.

El trabajo se complementa con cuadros de síntesis que en forma esquemática permiten resumir el contenido de cada uno de sus capítulos, así como con una amplia bibliografía referida a los temas tratados en la tesis.

En cuanto a los temas desarrollados, en el primer capítulo reflexionamos sobre la naturaleza jurídica del Distrito Federal, partiendo del análisis del federalismo, su adopción en nuestro país y con él, la figura del Distrito Federal.

Posteriormente, revivimos la polémica que se presentó en los Congresos Constituyentes de 1824 y 1857 sobre el lugar que habría de elegirse como sede de los Poderes de la Federación y sobre los derechos políticos de sus habitantes.

Para tal efecto, realizamos una glosa y selección de textos de los debates legislativos que se presentaron en ambos Constituyentes.

Finalmente, apoyados en las consideraciones teóricas, históricas y jurídicas abordadas en este capítulo, pasamos a determinar la naturaleza jurídica de la entidad en comento.

Este apartado cuenta con tablas de apoyo que resumen el conocimiento de la división territorial, forma de gobierno y participación ciudadana existente en el Distrito Federal, según lo dispuesto por los Congresos Constituyentes de 1824 y 1857.

En la segunda parte del trabajo, desarrollamos un esquema histórico para tratar de identificar, a través de las principales reformas constitucionales que experimentó el Distrito Federal en el período de 1917 a 1993, los hechos, normas, contenidos, apreciaciones sociales y políticas que dan cuenta del creciente reclamo democratizador de los habitantes de esta entidad.

En el primer párrafo de este capítulo, nos referimos a la organización política prevista para el Distrito Federal por la Constitución de 1917; posteriormente revisamos las reformas a su régimen interior formuladas por los Congresos revisores de 1928,

1977, 1987 y 1993. En esta etapa, veremos desfilar las figuras del Ayuntamiento, el Departamento Administrativo -que sepultó a los primeros-, el referéndum y la iniciativa popular, la Asamblea de Representantes y los Consejos Ciudadanos, por citar las más significativas.

En cada uno de los cinco incisos que comprenden esta sección, se señala y analiza el contenido de la reforma constitucional correspondiente y su proyección en la legislación secundaria; asimismo, en cada una de las reformas mencionadas, se estudian las corrientes y las posiciones doctrinales en torno a la organización política de la capital.

Con objeto de ilustrar mejor este último punto, elaboramos una glosa y selección de textos de los debates legislativos sostenidos en los Congresos antes mencionados.

Igual que en el anterior capítulo, este apartado incorpora cuadros de apoyo que sintetizan el conocimiento de la división territorial, forma de gobierno y participación ciudadana existente en el Distrito Federal, según lo dispuesto por el Congreso Constituyente de 1917 y por los revisores de 1928, 1977, 1987 y 1993.

En la tercera sección del trabajo, realizamos un breve estudio comparativo sobre la forma como se gobiernan algunas capitales en el mundo, tanto de países centralistas como federalistas, con el propósito de reconocer cómo la estructura institucional de las ciudades capitales estudiadas, responde o no a la demanda ciudadana de contar con gobiernos más democráticos y con una administración pública más efectiva

Puesto que las ciudades capitales son el reflejo del proceso histórico de composición de las formas de gobierno y estado imperantes en un país, nos referimos en primer lugar, de forma muy general, a la estructura estatal de cada nación estudiada y después a la forma como se gobiernan sus capitales.

Para tal efecto, apoyados en las disposiciones constitucionales y legales vigentes, relativas a cada caso, revisamos la naturaleza jurídica de las distintas ciudades capitales, sus órganos locales de gobierno y mecanismos de participación ciudadana, entre otros elementos, con el fin de conocer cómo se regulan instituciones análogas, pero sobre todo con el ánimo de aprovechar, para la organización política de la Ciudad de México, las experiencias de ciudades capitales que han logrado hacer coincidir una administración eficiente con el respeto a los principios democráticos, entre los que se cuenta, la elección por parte de la ciudadanía, de sus autoridades locales.

En el último capítulo, examinamos los procesos de negociación que culminaron con los acuerdos de reformas constitucionales en materia de la reforma política del Distrito Federal en 1996.

Más tarde, efectuamos un análisis de esta reforma y señalamos diversos aspectos que desconocen en gran medida el carácter de entidad federativa del Distrito Federal y que dejan prevalecientes rasgos esenciales de dependencia respecto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, negando la autonomía de la entidad y el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos de sus habitantes.

Apoyamos esta parte de la tesis con un cuadro que señala las posiciones iniciales de los partidos políticos en torno a la reforma, una cronología de la misma y un apartado que enlista los nuevos ámbitos de responsabilidad de los poderes con carácter decisorio en el Distrito Federal.

Posteriormente, después de realizar un recuento de la evolución jurídico-política del Distrito Federal, concluimos que en el redimensionamiento del estatuto jurídico de la entidad, se encuentra la solución para restituir en el ejercicio pleno de sus derechos democráticos, a los ciudadanos de la capital del país.

Finalizamos la obra realizando diversos planteamientos sobre la forma en que puede organizarse la Ciudad de México para enfrentar con éxito el reto histórico de hacer compatible su condición de capital de la República, con el ejercicio cabal de los derechos políticos de sus habitantes

Para cerrar, quisiéramos reiterar nuestra creencia en que el diálogo, el debate, la negociación y la acción consensada, son los mecanismos idóneos para avanzar en la edificación de las bases políticas y jurídicas que permitan conformar una ciudad con destino.

CAPITULO I

LA NATURALEZA JURIDICA DEL DISTRITO FEDERAL

CAPITULO I

La Naturaleza Jurídica del Distrito Federal

En este capítulo, nos proponemos determinar la naturaleza jurídica del Distrito Federal, partiendo en primer término del análisis de la forma de Estado que le da razón de ser: el Federalismo.

En segundo lugar, recordaremos como la fórmula federalista norteamericana fue adaptada a la realidad mexicana y con ella la figura del Distrito Federal.

En la tercera parte de este apartado examinaremos cómo el Constituyente de 1824 solucionó el problema de fijar la residencia de los Poderes Federales y cómo el de 1857 volvió a enfrentar esta discusión, aunada a la que se despertó sobre los derechos políticos de la ciudadanía de la capital del país. En ambos incisos, para ilustrar de mejor manera la polémica, realizamos una glosa y selección de textos de los debates legislativos correspondientes.

Finalmente, expresaremos la condición jurídica que tiene el Distrito Federal y que creemos -apoyados en las consideraciones teóricas, históricas y políticas señaladas a lo largo de esta parte del trabajo- rebasa la de ser solamente la circunscripción territorial que sirve como lugar de residencia de los Poderes Federales.

A. Federalismo

1. Formas de Estado

Si concebimos al *Estado* como una institución pública dotada de personalidad jurídica, es decir, como entidad de derecho, y la *Forma de Estado* como el modo o manera de ser de la entidad o institución estatal misma, independientemente de cómo sea su gobierno, entonces podemos distinguir la existencia de dos formas de Estado: *El Estado unitario y el Estado federal*.¹

Para Tena Ramírez, el Estado unitario posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible; sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio.²

¹ V. BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 8a. edición, Porrúa, México, 1989, pp. 401 y 402.

² Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Edit. Porrúa, México, 1991, p. 112.

Por su parte, Georges Burdeau lo define como aquél que incorpora un poder y una idea de derecho únicos.

Siguiendo a este mismo autor, el Estado federal, en contraparte, es aquél que engloba una asociación de poderes y una pluralidad de la idea del derecho.³ En esta forma estatal, los Estados-miembros ceden su soberanía y ciertas facultades al gobierno central, pero se mantienen autónomos.

Greenwood delinea las siguientes notas diferenciativas entre el Estado federal y el unitario:

- a) En un Estado unitario existe un cuerpo soberano capaz de ejercer completos poderes sobre la vida nacional, mientras que en un Estado federal no existe cuerpo semejante con poder para reglar todos los aspectos de la actividad del país;
- b) La distribución de poderes entre el gobierno central y los gobiernos locales deben poseer una cierta rigidez, en cuya consecuencia, aquél tiene poderes limitados y no puede por su propia voluntad ensanchar su competencia;
- c) Si bien al igual que en el Estado unitario hay división del poder, el Estado federal se caracteriza por la medida o la importancia de ella, ya que dentro de su estructura los gobiernos locales poseen una órbita de competencia bastante amplia.⁴

La Confederación es un sistema político en el que los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de manera que las decisiones adoptadas por los órganos de la Confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado federal, imprimiéndoles de esta forma la autoridad de su soberanía.

Algunos autores admiten a la Confederación de Estados como una forma estatal.⁵

Segundo Linares Quintana señala que las diferencias con el Estado federal son las siguientes:

³ Apud. BURGOA, Ignacio. op. cit. Loc. cit.

⁴ Apud. LINARES QUINTANA, Segundo V. *El Estado Federal*, en Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XII, Edit. Driskill, Argentina, 1987, p. 101.

⁵ Daniel Montero Zendejas explica que la Confederación se forma o integra con una serie de Estados soberanos que no pierden tal cualidad al incorporarse a la forma de entidad superior, a la que sólo delegan ciertas y limitadas facultades (*Derecho Político Mexicano*, Edit. Trillas, México, 1991, pp. 87 y 88). Véase también TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. Loc. cit.

a) La base jurídica de la Confederación es el trato o pacto entre entidades soberanas o cuasisoberanas, mientras que el Estado federal se basa en una constitución sancionada por la voluntad de la nación;

b) La Confederación no extingue la personalidad e independencia de los Estados miembros, por lo que no se crea un nuevo Estado; a diferencia del Estado federal que supone la desaparición de la soberanía de las unidades políticas para dar nacimiento a un nuevo Estado;

c) En la Confederación, el gobierno confederado carece de *imperium* para imponer jurídicamente sus decisiones; lo que no ocurre en el Estado federal, cuyos Estados miembros están sujetos a la constitución federal que prevé medios jurídicos para que se cumplan las decisiones del gobierno central encuadradas en la ley suprema del país;

d) En la Confederación, los Estados confederados tienen los derechos de secesión y nulificación. Por el primero pueden separarse de la unión en cualquier momento; por el segundo, cada Estado es dueño de aplicar o no en su territorio, las medidas del gobierno central.⁶

Quienes siguen este criterio, colocan al Estado federal en un sitio intermedio entre el Estado unitario y la Confederación de Estados, de modo que al Estado federal se le puede distinguir por ser una forma descentralizada especial y de grado más elevado que el de la Confederación; integrada (la federal) por otros Estados o entidades federativas que tienen autonomía constitucional y forman parte de la integración de la voluntad nacional.⁷

Diferimos de quienes identifican a la Confederación como una forma estatal, toda vez que ésta no da nacimiento a un Estado distinto de los que se unen por modo personal o real, pudiendo subsumirse según el grado de descentralización o centralización, en el tipo de Estado federal o en el de Estado unitario. Para Kelsen, la diferencia entre el Estado federal y la Confederación no es esencial, sino de grado, según sea mayor o menor la centralización o descentralización.⁸

2. Concepto

Si partimos del significado etimológico del federalismo, encontraremos que ello indica una base consensual, ya que la palabra “federación” proveniente del latín *foedus* significa pacto, acuerdo; por tanto *foederare* equivale a unir, ligar o componer. En

⁶ Cfr. LINARES QUINTANA, Segundo V. op. cit. p. 102

⁷ V. TENA RAMIREZ, Felipe. op. cit. p. 112 y MONTERO ZENDEJAS, Daniel. op. cit. p. 87.

⁸ Apud. LUCA VERDU, Pablo. *Estado Federal*, en Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo I, Edit. Francisco Seix, Barcelona, 1982, p. 34.

consecuencia, si este concepto revela “alianza o unión”, debe concluirse que un Estado federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos.⁹

Es decir, como unidad de entidades autónomas, el federalismo busca conciliar las particularidades con la regla general, el peculiar sentido de libertad (de los estados federados) con el orden total. Esta conciliación es una exigencia imprescindible del régimen federal, pues ella misma resalta la originalidad del sistema, que no sólo deja subsistir la libertad de los diferentes grupos que une, sino que incluso utiliza esta libertad para fundar la autoridad federal.

Una vez que hemos precisado que el federalismo, si bien implica unión no así *uniformidad*, luego entonces, podemos afirmar que la diversidad federal no es opuesta a la unidad nacional, sino que es condición de ella, pues la unidad no puede darse sino entre lo diverso.

Johannes Althusius, concibe al federalismo como principio de configuración política, donde la comunidad superior (federación) está formada por la unión de varias inferiores (Estados o provincias) que a pesar de ello no pierden su individualidad y su autonomía.¹⁰

En los artículos del informativo “El Federalista”, Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, señalan que el federalismo es una “unidad en la diversidad”, caracterizado por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los estados miembros y la federación.¹¹

George Jellinek se refiere al Estado federal como “...un Estado soberano formado por una variedad de Estados. Su poder nace de la unidad estatista de los Estados miembros. Se trata de una unión de derecho público entre Estados”.¹²

Where define al Estado federal por el *principio federal*, que es “...el método de dividir los poderes de manera que los gobiernos general y regionales sean dentro de su esfera coordinados e independientes”, y advierte que para que una constitución merezca el calificativo de federal, basta que en ella predomine el principio federal aunque el mismo no resulte consagrado integralmente.¹³

⁹ Cfr. BURGOA, Ignacio. op. cit. p. 407.

¹⁰ Apud. RAMÍREZ LOPEZ, Jesús Alberto y Alfredo Pérezcalva Sabio. El Federalismo Mexicano (Elementos para su estudio y análisis), 1a. edición, LVI Legislatura del Senado de la República, México, 1995, p. 11.

¹¹ Idem.

¹² Teoría General del Estado, 2a. edición, Edit. Compañía Editorial Continental, México 1958, p. 622

¹³ Apud. LINARES QUINTANA, Segundo V. op. cit. p. 101

De las concepciones anteriores podemos inferir que un Estado federal se distingue por la coexistencia de dos órdenes jurídicos (federal y local), en un ámbito espacial de validez determinado, que intervienen en la formación de la voluntad nacional y que se coordinan entre sí por la constitución general, la cual define las atribuciones de los órganos centrales y la condición jurídico-constitucional de los estados federados, mismos que para su organización interior permanecen autónomos.

3. Origen

Conviene ahora precisar las situaciones sociales y las cuestiones jurídicas que contribuyen al proceso formativo de un Estado federal.

Alexis de Tocqueville, en su obra *La Democracia en América*, señala que la unión de las trece colonias norteamericanas fue formada con el fin de responder a algunas grandes necesidades generales, tales como: protección en lo comercial, estabilidad económica, aspectos fiscales y complementariamente la búsqueda de su seguridad común, teniendo el gobierno federal las atribuciones que no estaban consideradas para los estados; así, el gobierno de estos últimos siguió siendo el derecho común y la normatividad del gobierno federal fue la excepción.¹⁴

Para Mariano Aguilar Navarro existen tres situaciones sociales que encaminan al federalismo:

- 1) Situación de inseguridad en que se halla una unidad política al carecer de recursos suficientes para sostenerse en el medio internacional que la circunda;
- 2) Debilidad del elemento integrador de una comunidad política que obstaculiza la acción del mando sobre los distintos sectores de la misma; y
- 3) Proceso de desintegración que pone en peligro la unidad última de un grupo humano.¹⁵

En cuanto a la génesis histórico-política que da origen al Estado federal, ésta puede presentarse de dos modos fundamentalmente: mediante la transformación de un Estado unitario en federal, es decir, mediante la diseminación del poder central (proceso centrífugo) o por la unión de varios Estados libres y soberanos preexistentes que dan origen a un nuevo Estado federal (proceso centrípeto).

En este último caso, el proceso formativo de un Estado federal presenta tres supuestos lógico-jurídicos y prácticos: La independencia previa de Estados soberanos, la

¹⁴ Cit. por. RAMIREZ LOPEZ, Jesús A. op. cit. p. 11.

¹⁵ Apud. LUCAS VERDU, Pablo. ob. cit. p. 35

unión formada por ellos y el nacimiento de un nuevo Estado que comprenda a todos sin absorberlos.¹⁶

Para el constitucionalista hindú Appadorai, las circunstancias que posibilitan la implantación del federalismo son las siguientes:

- a) El deseo de unión entre las distintas unidades políticas, a fin de establecer un gobierno común para sus intereses comunes;
- b) El deseo de la autonomía local; en cuanto al deseo de unión, no debe llegar al extremo de identificarse con el propósito de crear un Estado unitario;
- c) La contiguidad geográfica;
- d) La ausencia de desigualdades marcadas entre las unidades políticas a unirse; obstando al éxito del federalismo la coexistencia desigual de unidades poderosas y unidades débiles;
- e) Educación política y legalismo; vale decir, capacidad política bastante en el pueblo para comprender el significado del sistema, a la vez que un desarrollado sentido de legalismo.¹⁷

4. Características

Puesto que el Estado federal es ante todo un fenómeno histórico, es preciso delinear algunas características que permitan su identificación.

José Fernando Badía trata de explicar la naturaleza jurídica del Estado federal con los siguientes puntos:

- a) El Estado federal o Estado miembro posee un ordenamiento constitucional propio, libremente establecido por el poder constituyente federado y revisable por él sin más límite que el respeto a la constitución federal;
- b) El ordenamiento constitucional del Estado miembro constituye un sistema estatal completo, regulando todos los órganos por los que se manifiesta habitualmente el poder del Estado (autonomía administrativa, ejecutiva y jurisdiccional);

¹⁶ V. BURGOA, Ignacio. ob. cit. p. 408

¹⁷ Cit. por LINARES QUINTANA, Segundo V. ob. cit. p. 101

c) El Estado miembro o federado está regido por verdaderos gobernantes, no por funcionarios sujetos a control. Las autoridades federadas actúan con plena competencia dentro de los límites que la constitución federal establece. Los órganos del Estado federado son absolutamente autónomos dentro de su órbita jurídica. Si en el ejercicio de sus atribuciones estuvieran sometidos a la intervención, dirección o control de los órganos federales no constituyentes, entonces ya no nos encontraríamos ante un verdadero Estado federado;

d) El ordenamiento político del Estado federado es de tipo rígido. Así como el Estado unitario puede alterar libremente el grado de descentralización local, las competencias del Estado federal no pueden ser reducidas o suprimidas sin su propio consentimiento o participación.¹⁸

Coincidiendo en gran medida con este autor y partiendo de que no existe una diferencia esencial entre federalismo y centralismo, ya que en puridad jurídica, ambos se distinguen por el grado de autonomía, Burgoa Orihuela delinea las peculiaridades del federalismo:

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

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

3.- Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que concierne a las materias no comprendidas en la órbita federal;

4.- Participación de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución general.¹⁹

Tena Ramírez considera la distribución de facultades como una de las características del sistema federal, el cual consagra predominantemente una división de poderes entre las autoridades generales y regionales, cada una de las cuales, en su respectiva esfera, está coordinada con las otras e independiente de ellas.²⁰

Coincidimos con este autor en que la nota distintiva del Estado federal es la distribución de competencias, y añadimos que del acierto o desacierto de los constituyentes, sobre este punto, dependerá el éxito o el fracaso del sistema.

¹⁸ Apud. BURGOA, Ignacio. op. cit. p. 414

¹⁹ Idem.

²⁰ V. TENA RAMIREZ, Felipe. ob. cit. p. 113

La doctrina distingue tres principios bajo los que se realiza la distribución de competencias:

- a) Enumeración detallada y lo más completa y precisa posible, de las materias de competencia del gobierno central, por un lado, y de los gobiernos locales, por otro; sistema que da lugar a problemas insolubles cuando una materia no aparece enumerada;
- b) Enumeración de las materias de competencia federal, correspondiendo a los gobiernos locales las restantes no enumeradas; o sea, que los poderes remanentes pertenecen a estos últimos;
- c) Enumeración de las materias que corresponden a los gobiernos regionales, perteneciendo el resto al gobierno central.

Por nuestra parte, sin diferir en lo sustancial de los autores antes mencionados, apuntamos que los rasgos que caracterizan al Estado federal son los siguientes:

1.- Existe duplicidad orgánica y participación de las unidades componentes en el todo federal. El principio de dualidad orgánica implica la distribución de competencias entre los dos tipos de poder actuantes, el federal y el propio de los Estados federados, es decir, siendo el Estado federal soberano, es un Estado que distribuye la totalidad de las funciones, reservándose un determinado sector, en tanto que el resto, de acuerdo con las prescripciones constitucionales, se transmite a los Estados miembros no soberanos. En cuanto a la participación de los Estados miembros, ésta se manifiesta en la conformación de la voluntad federal (por medio de las Cámaras) y en la reformabilidad de la Constitución;

2.- Un elemento típico de las federaciones es la rigidez constitucional, lo cual no significa inmutabilidad absoluta, ni falta de adaptabilidad a las cambiantes situaciones del acontecer social, sino que los textos constitucionales de los Estados federales son difíciles de reformar, pues el proceso de creación y modificación de las normas constitucionales es distinto y más agravado que el proceso de producción y reforma de las normas ordinarias.

3.- El territorio ejerce una doble función, sirve de espacio al poder federal, según la medida de sus competencias, y de escenario a los poderes de los Estados miembros según el alcance de sus competencias. En síntesis, el Estado federal es la organización del espacio político, que contiene diferentes espacios secundarios;

4.- Existe una sola población: la federal. La ciudadanía actúa tanto en el espacio político de la federación como en el de los Estados particulares expresado geográficamente;

5.- Se estructura bicameralmente, ya que es principio común en el Estado federal, que junto a la representación de la población federal, figure la representación de los Estados miembros;

6.- En toda federación es necesario un órgano federal que se encargue de resolver, con arreglo a derecho, los conflictos que se presenten entre la federación y los Estados (el órgano a quien se confía esta importante función es por lo general el Tribunal Supremo Federal);

7.- Corresponde exclusivamente a la federación el poder de organizar el ejército federal;

8.- La política exterior es controlada por el gobierno federal;

9.- Las comunidades miembros de un Estado federal, no poseen soberanía ni territorio. Disponen de autonomía dentro del espacio político que les garantiza la Constitución federal, consistente en el ejercicio de las competencias que le son reconocidas por ésta y que se encuentran reguladas en cada una de las Constituciones de los Estados miembros;

10.- La Constitución de cada Estado miembro posee, en su propio espacio político, el carácter de supremacía -naturalmente sin perjuicio de la Constitución federal-, y por eso las leyes emanadas de los órganos legislativos del Estado miembro, están subordinadas a la Constitución de ese mismo Estado;

11.- Es un principio connatural al Estado federal la regla constitucional que establece la primacía del derecho federal sobre el derecho de los Estados miembros;

12.- Establece una división territorial de poderes, aparte de la funcional.

5. Desmembramiento del Estado federal

Nicolás Pérez Serrano, nos dice que: “La Federación es una unión permanente (...) abarca a los miembros que la integran en su existencia total como unidades políticas; y no de un modo pasajero, sino en ordenación perdurable (...)”.²¹

Admitiendo esta afirmación, la secesión de los Estados federados sería jurídicamente insostenible, pues implicaría la violación del pacto constitucional federal, que tiene fuerza obligatoria, en su carácter de ley suprema, para todas las entidades federadas, sin que ninguna de ellas pueda eludir ni mucho menos infringir sus disposiciones.

²¹ Cfr. PEREZ SERRANO, Nicolás, Tratado de Derecho Político, 2a. de Civitas, Madrid, 1984, p. 236.

Sin embargo, la separación de los Estados miembros de la entidad federal, es posible como mero fenómeno de hecho.

Respecto a ello, Pablo Lucas Verdú ²² distingue dos hipótesis:

a) Desaparición del Estado federal en su totalidad. Esta hipótesis implica el cumplimiento de ciertos requisitos determinados por el derecho internacional para los casos de desaparición del Estado;

b) Desaparición de la estructura federal del Estado.

Según el primer supuesto, puede desaparecer el Estado federal cuando es conquistado por otro Estado soberano; si por medio de un tratado de cesión total se incorpora a otro Estado, o bien si, merced a un tratado internacional, se fusiona con uno o varios Estados formando un nuevo Estado unitario o un nuevo Estado federal.

Dentro del segundo supuesto caben dos caminos: uno revolucionario, disolución del Estado federal en sus partes, que se desmembran en Estados independientes, o se mantiene una unión confederal; el otro es la transformación, mediante una ley del Estado federal, que origina una Confederación de Estados o un Estado unitario. Estos casos están regulados -cuando no se producen revolucionariamente- por el derecho constitucional y no dependen del ordenamiento internacional, como sucede en la primera hipótesis.

²² Op. cit. p.55.

B. La adopción del sistema federal en México

La adopción de la forma de Estado federal en nuestro país ha suscitado el debate entre quienes afirman que fue copiada fielmente de la Carta Constitucional de los Estados Unidos de Norteamérica, aquellos que argumentan que su raíz se encuentra en la organización política prehispánica y los que señalan que fue un producto genuino hispánico que tenía sus antecedentes en la Constitución de Cádiz de 1812.

Consideramos importante mencionar los factores externos e internos que -desde nuestra óptica- influyeron notablemente en la instauración de la forma federal en México.

1. Elementos externos

a. La idea federal europea

1) Charles de Sécondat Montesquieu

La presencia de las ideas de Montesquieu entre las fuentes de las que abrevó el naciente federalismo mexicano, fue destacada por Emilio Rabasa en su obra *El pensamiento político del Constituyente de 1824*, donde mostró cómo el pensamiento de algunos legisladores del primer México independiente, se vio afectado por la concepción de Montesquieu del sistema federal como una “sociedad de sociedades”, susceptible de agrandarse con la incorporación de nuevos miembros.²³ Reyes Heróles comparte una opinión semejante, y resalta el federalismo del libro IX de *L'esprit des lois*.²⁴

Aunque tradicionalmente se haga un énfasis exclusivo en la amplísima aceptación del principio de la división de poderes, que Montesquieu desarrolló con particular agudeza, pocas veces se atiende al ascendiente de su pensamiento federal, invocado de manera explícita por algunos publicistas y diputados para recomendar la adopción de este sistema.

Baste recordar, para avalar la afirmación anterior, la *Disertación apologética del sistema federal* de José María Bocanegra, para explicar las ventajas del federalismo como la mejor defensa ante agresiones exteriores,²⁵ y la intervención ante el Congreso del diputado Epigmenio de la Piedra, el 6 de diciembre de 1823, en defensa del gobierno republicano federal como el más apto para regir un territorio tan vasto como el de

²³ Apud. FERER MUÑOZ, Manuel y Juan Roberto Luna Carrasco. Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano, 1a. edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, p. 22.

²⁴ Idem.

²⁵ Idem. p. 23

México; para refrendar su recomendación, leyó un pasaje del mismo autor en que éste sostenía que "...las contribuciones son menos gravosas a los pueblos cuando su producto tiene que recorrer un círculo menor para volver a las manos de donde salió, y que esto sin duda sucede en el sistema federal".²⁶

Como ocurriera con frecuencia en las cuestiones más disputadas en el Congreso, Montesquieu fue utilizado para reforzar opiniones que se contradecían entre sí. Tal ocurrió a propósito de la concesión de facultades extraordinarias al ejecutivo, que se debatió en la primavera de 1824: mientras que José Ignacio Espinosa -con supuesta base en Montesquieu- sostuvo el dictamen de la comisión, favorable a la figura de un supremo director, opinando que "...lejos de ser menos adecuada la misma dictadura a la República federal se puede adoptar en ella con menos peligro que en la central, porque en la primera hay muchos soberanos celosos de cuidar que no haya abusos y no es fácil engañarlos o seducirlos a todos".²⁷ José María Castro -que rectificó la cita de aquel texto de Montesquieu en favor de la dictadura- adujo las peculiares circunstancias de la federación mexicana para oponerse a la propuesta: "...aunque Montesquieu dice que en Estados federados, el individuo que prepondere, en unos, alarmaría a los demás, y si subyugaba a una parte, la otra quedaría libre, aquí no queda fuerza disponible a la nación, porque se deja a disposición del director aun la milicia cívica sin que sirva de contrapeso el consejo, puesto que no hay obligación de consultarle ni de seguir su dictamen".²⁸

Covarrubias por su parte, advirtió sobre las paradojas de aquél autor: "... a mas de que Montesquieu habla de naciones federadas y no de Estados, pues él y Rousseau (sic) tenían por imposible que una gran nación fuera república".²⁹

2) Jean-Jacques Rousseau

De este autor puede afirmarse que ya antes de la independencia constituía una referencia poco menos que obligada y que sus escritos aparecían citados de continuo, se hubieran leído o no en su versión original: para exaltarlos o para combatirlos.

Durante la renovada fase constituyente que siguió a la salida de Iturbide, empezó a destacar una generación de pensadores liberales a los que José Miranda llamó "provinciales": jóvenes buenos conocedores todos ellos de la obra de Rousseau.

De esa manera, la doctrina del ginebrino más explícita en materia de federalismo que la de Montesquieu, y mejor conocida entre los constituyentes mexicanos, empezó a ser utilizada de modo más profuso: la mera indicación del título que Prisciliano Sánchez

²⁶ Ibidem

²⁷ Ibidem

²⁸ Ibid. p. 24

²⁹ Ibid.

dio a su obra, *El Pacto Federal del Anáhuac*, que publicó en 1823, es suficientemente expresiva del rousseaunianismo de los provinciales.³⁰ Como solía ocurrir, se invocó a Rousseau para justificar los puntos de vista de los que simpatizaban con el sistema federal y de sus enemigos, tanto en la tribuna parlamentaria como en los órganos de prensa que auspiciaban una u otra postura, y sirvió de instrumento argumentativo a los admiradores de las doctrinas de Rousseau y a quienes discrepaban de sus principios.

Fueron los partidarios de un régimen centralista quienes más se beneficiaron de las reflexiones rousseaunianas, en tanto que los federalistas hubieron de acometer la difícil tarea de tratar de mostrar que tales ideas no eran aplicables a la defensa de la tesis centralista, "...porque aquel filósofo hablaba de gobiernos simples, y siguiendo su opinión de que las naciones no deben ser muy extensas".

José María Becerra, miembro de la Comisión Redactora, quien sustentó en el ginebrino su crítica a la tesis de que la voluntad general se hubiera inclinado por la República federal, se pregunta: ¿hay tal voluntad general de la nación para constituirse en República federal? "para conocer mejor la falsedad de la proposición será bien que la comparemos con las señales que, para venir en conocimiento de la voluntad general, nos dejó el mismo Rousseau, que fue el primero que habló de ella y dio el nombre de ley a su expresión". Becerra concluye diciendo que "...no hay voluntad general en la nación para adoptar la República federada puesto que las señales que da Rousseau para conocer la voluntad general están lejos de coincidir con lo que se observa en nuestra sociedad".

Y continúa: "Dice (Rousseau) en el capítulo 3o., del Libro II del Contrato Social que se logrará el enunciado de la voluntad general cuando el pueblo suficientemente informado delibere; cuando los ciudadanos no tengan entre sí ninguna comunicación; cuando cada uno opine por sí mismo, y cuando no haya ninguna sociedad parcial en el Estado. Si no se puede conocerla sin equívoco, no hay necesidad de seguir a la voluntad general conformándose con ella".³¹

Al margen de las confrontaciones doctrinales en materia de federalismo, encontramos muy pocas referencias positivas a Rousseau. Una de ellas se recoge en un dictamen de una comisión, firmado por diputados tan significados como Ramos Arizpe, Marín, Ibarra y Becerra. Al describir las dificultades en que se desenvolvía la organización del régimen federal en México, se recordó que Rousseau había enseñado que "el tiempo en que se constituye un Estado, es semejante al de formarse un batallón, el menos capaz de resistencia", por lo "que el Estado se ve infaliblemente arruinado en el caso de que sobrevenga una guerra, una hambre, una sedición".³²

³⁰ Idem. p. 26

³¹ Cit. por. CARRILLO PRIETO, Ignacio. *La ideología jurídica en la constitución del estado mexicano 1812-1824*, 1a. edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986, p. 170

³² Cit. por. FERRER MUÑOZ, Manuel. op. cit. p. 31

b) La Constitución Norteamericana de 1789.

Alfonso Noriega afirma que "... México independiente volvió lo ojos a los Estados Unidos y se inspiró totalmente en su Constitución para redactar la Constitución de 24, creando una República Federal..."³³

Jesús Reyes Heróles en su obra *El Liberalismo Mexicano* argumenta que "(en México)... inicialmente concurre la idea federal europea, particularmente Montesquieu, y el esquema jurídico norteamericano, o sea, el texto constitucional..."³⁴

Por su parte Andrés Serra Rojas, coincidiendo con los autores mencionados nos dice "... (pero) el documento que había de ejercer una notable influencia en nuestros luchadores, principalmente en el grupo federalista y liberal fue la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica"³⁵

Mas, expresa Leonel Armenta, si en el contenido del Acta no deja lugar a dudas la imitación que se hizo de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, lo mismo puede desprenderse de su nominación, pues en principio sólo llevaba el nombre de "Acta Constitutiva de la Nación Mexicana", según el proyecto que Ramos Arizpe presentó al Congreso en noviembre de 1823. Pero éste al adoptarla, lo hizo con el nombre de "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana" (art. 5o.)³⁶

En oposición a esta opinión se encuentra la de Montiel y Duarte que señala: "El Acta constitutiva, que parece ser una fiel imitación del Acta de Confederación de los Estados Unidos Norteamericanos no se parece sin embargo a ésta. La primera diferencia sustancial que existe entre una y otra consiste en que el Acta de los norteamericanos es de *Confederación* entre estados, que ya existían con vida propia y sin dependencia entre sí, pues la Metrópoli se extendía con cada una de las colonias directamente; mientras que nuestra Acta no es sino de *federación*...La Acta de Confederación de los Norteamericanos tiene la forma propia de convención celebrada entre entidades públicas que tenían vida propia, mientras que nuestra Acta Constitutiva es una ley impuesta por un Congreso que debió su nacimiento a una ley dictada por la Junta Provincial Gubernativa, la que bajo ningún aspecto podía ser mirada como representante legal de Estados que no existían. Nuestra Acta -concluye el jurista mexicano- por más que otra cosa que se quiera es el conjunto de principios políticos que debían servir de norma a la

³³ Apud. ASSAD AVILA, Alberto. *El Federalismo Mexicano (Elementos para su estudio y análisis)*, 1a. edición, Centro de Informática Legislativa del Senado de la República (CILSEN), LVI Legislatura del Senado de la República, México, 1995, p. 36.

³⁴ Cfr. REYES HERÓLES, Jesús. *El Liberalismo Mexicano III. La Integración de las Ideas*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 388.

³⁵ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. en *Dinámica del Derecho Mexicano*, Edit. PGR, México, 1972, p. 85.

³⁶ V. ARMENTA LOPEZ, Leonel Alejandro. *La forma federal de Estado*, 1a. edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, p. 100

nación para el establecimiento del gobierno que hubiera de estipularse en la Constitución”.³⁷

Pensamos que la mención de algunos rasgos del esquema federal de nuestro vecino del norte, permitirá descubrir las coincidencias con el diseñado por nuestros legisladores:

- La Constitución norteamericana instauraba la República Federal, mediante la unión de Estados autónomos y con delimitaciones exactas de las potestades nacionales y locales.
- En ella, el Ejecutivo Federal se encargaba a una sola persona, llamada presidente, electo por los ciudadanos, para periodos de corta duración y removible de su cargo y con facultades expresadas a las que habría de circunscribir su actuación.
- Un legislativo, dividido en dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores, también electos por periodos preestablecidos y cuya función esencial era hacer y aprobar las leyes.
- Finalmente un judicial, que tenía la facultad de resolver todos los asuntos de derecho o de equidad que se le presentaren, así como el poder de dirimir las controversias suscitadas entre los Estados o de éstos con la federación.

No obstante las coincidencias genéricas entre las constituciones de Estados Unidos y de México, también es preciso señalar que existen fuertes discrepancias entre uno y otro texto: el norteamericano establece una igualdad en las tres funciones del poder, en tanto que el mexicano otorga la primacía al Congreso y fija límites relativamente estrechos al ejercicio del poder ejecutivo.

En nuestra opinión es innegable la influencia que la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica tuvo para la implementación del federalismo como sistema de gobierno en 1824, pues si bien “... no se puede inferir que el régimen federal en nuestro país obedeció a una ficción política-jurídica, fruto de la imitación servil y extralógica del sistema norteamericano...”,³⁸ también es cierto que nuestros legisladores recogieron, para satisfacer las propias necesidades del país, los resultados de la experiencia estadounidense que estaba probando ya sus magníficos resultados.

Es decir el federalismo fue la fórmula, adaptada a la realidad mexicana, para conseguir un fin similar al que le dio origen en Estados Unidos: unir lo que estando

³⁷ Cit. por. CARRILLO PRIETO, Ignacio. op. cit. p. 176

³⁸ V. BURGOA, Ignacio. op. cit. p.

realmente desunido en la práctica y jurídicamente unido por la Colonia, tenía que permanecer unido por una especie de sentido de conservación.³⁹

Sostenemos que las principales aportaciones políticas de la Constitución norteamericana son: el gobierno federal, las relaciones de éste con los Estados federados y el sistema de “frenos y contrapesos” entre los diversos poderes federales.

De modo que, sin temor a equivocarnos, es válido afirmar que “ésta dio a México y al derecho la técnica o forma constitucional de gobierno, sin embargo, el contenido, o sea el acendrado espíritu regionalista, no se importó del extranjero, nació y se fortaleció en el ánimo de los mexicanos apareciendo en 1823-24 acumulado y definido por la realidad histórica del pueblo de México”.⁴⁰

De lo anteriormente expuesto, resulta evidente que instituciones y sistemas jurídicos externos influyeron en el establecimiento de nuestro federalismo, pues -al decir de Valencia Carmona- existió la influencia, en primer lugar de las instituciones constitucionales norteamericanas, que no sólo gozaban de un enorme prestigio entre Ramos Arizpe y otros distinguidos constituyentes, sino también eran promovidas por los propios políticos norteamericanos a través de una intensa penetración ideológica. El considerable impacto, por otro lado, que había causado en los mexicanos de la época el pensamiento liberal europeo tampoco puede desconocerse, particularmente las ideas de ciertos filósofos de la ilustración como Montesquieu y Rousseau cuyas obras eran muy leídas y transmitían sugestivas ideas en torno a la descentralización política.⁴¹

En el mismo sentido se expresa Mario de la Cueva al decir que “los debates en el segundo Congreso Constituyente, el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y la Constitución del 4 de octubre de 1824 revelan ciertamente la influencia norteamericana, pero en el problema mismo del federalismo estuvieron presentes las enseñanzas del Barón de Montesquieu y Juan Jacobo Rousseau”.⁴²

³⁹ V. ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. en Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, 4a. edición, Miguel Angel Porrúa, Librero Editor, México 1994, p. 98.

⁴⁰ Cfr. CONTRERAS RODRIGUEZ, Héctor. El debate sobre federalismo y centralismo, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura, México, 1971

⁴¹ Cfr. VALENCIA CARMONA, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano a Fin de Siglo, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1995, p. 288.

⁴² Apud. CARRILLO PRIETO, Ignacio. ob. cit. p. 178.

2. Elementos internos.

a. La organización política prehispánica.

Hay quienes afirman que los precedentes más lejanos del federalismo mexicano se encuentran en la vieja organización política prehispánica; reposan esta tesis en la afirmación de que los pueblos de la Anáhuac tuvieron pactadas diversas alianzas a la manera de un organismo federal, recuérdese a este respecto las uniones de Tenochtitlan-Texcoco-Tlacopan o Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo, en torno a los cuales se agruparon diversos señoríos, que no eran otra cosa que -en opinión de Jorge Sayeg Helú- "verdaderas provincias federadas".⁴³

Héctor Contreras Rodríguez afirma que el federalismo mexicano resulta ser en primer término y en sus aspectos regional y principalmente local, una supervivencia indígena en nuestra vida política.⁴⁴

Por su parte Ignacio Romerovargas afirma que los pueblos de Anáhuac no solo se regían por un derecho consuetudinario, sino que su organización gubernamental era federal.

Asimismo hace referencia al "Pacto de Izcóatl" por el que se consolida una alianza (federan) entre tres Estados: Tenochtitlan, Tetzcoco y Tlacopan. Hace notar que conservan su propia autonomía y autarquía pero que actúan de común acuerdo en consonancia al pacto celebrado, destacando particularmente que operaba entre ellos un marco muy bien definido de competencias y facultades.

Como podrá apreciarse, quienes siguen este criterio, coinciden en señalar que los fundamentos lejanos del sistema federal en nuestro país se vinculan con la organización política y social de los pueblos prehispánicos.

Sin embargo difícilmente podría afirmarse que esta idea de *federalismo autóctono* hubiese inspirado a los constituyentes de 1824 en los debates, pues en éstos no encontramos alusiones al respecto.

b. Las diputaciones provinciales (Constitución de Cádiz de 1812)

En la doctrina constitucional mexicana se reconoce como un importante antecedente de la estructura federal adoptada por el México independiente la diputación provincial, institución que surgió basada en la Constitución de Cádiz de 1812.

⁴³ Cit. por. ARMENTA LOPEZ, Leonel A. op. cit. p. 90

⁴⁴ Op. cit. p. 132

Esta afirmación se sustenta en que las Cortes de Cádiz contaban con la representación de las provincias de ultramar, entre las que se encontraban comprendidas las de la Nueva España. De las Cortes pues surgió la Constitución de 1812, que fue puesta en vigor para regir a la Metrópoli y a sus colonias, importando con ello en sus preceptos, dos figuras jurídicas consideradas como bases en el ciclo evolutivo del sistema federal, que son:

1.- Las jefaturas políticas, aparecen cuando el artículo 324 ordena que el gobierno político de cada provincia resida en un Jefe superior, cuyo nombramiento era facultad exclusiva del monarca a quien quedaba sujeto.

En este nuevo sistema gubernamental desaparecía la figura del Virrey, quedando en su lugar como único funcionario ejecutivo el jefe político, cuyos poderes estaban circunscritos a la provincia que se le había asignado.

Es interesante observar que cada entidad gozaba de independencia absoluta con respecto de las otras, pues los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey, Durango o México, no tenían más jurisdicción de poder que la que ejercían dentro de sus respectivos límites territoriales, siendo las Cortes de España las únicas ante quienes rendían cuenta de sus responsabilidades. Lo anterior, marcó sin duda las causas de Independencia regional que dieron pie a la formación de intereses económicos y de poder a lo largo del territorio de la Nueva España; y

2.- Los Diputados Provinciales, que nacieron del art. 325 al ordenar: "En cada Provincia habrá una Diputación llamada Provincial para promover su prosperidad presidida por el jefe superior".

Mariano Palacios Alcocer en su estudio *Las entidades federativas y la Constitución* dice:

"Miguel Ramos Arizpe delegado a Cortes en representación de la provincia de Coahuila, fue el agente principal en la creación de la diputación provincial. Más tarde fue el jefe del Partido Federalista en el Congreso Constituyente de 1823-24 y se le reconoce en general como *padre del federalismo mexicano*. En el informe rendido ante las Cortes españolas, en 1811 acerca del Estado de las provincias septentrionales de México, Ramos Arizpe, pugnó porque se estableciese en cada provincia una *junta gubernativa o diputación provincial*. Así, compartimos la creencia histórica de la Constitución federalista de 1824 fue, en muchos sentidos, el resultado de las diputaciones provinciales".⁴⁵

⁴⁵ Apud. ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. ob. cit. p. 98

Antonio Martínez Báez dice que “...en nuestra Constitución de 24, influyó más (que la norteamericana) la Constitución de Cádiz del 18 de marzo de 1812...”⁴⁶

Por su parte Jorge Carpizo afirma que “...el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo, y que en los últimos años de la Colonia existió un principio de descentralización política que constituye el germen del sistema federal mexicano...”⁴⁷

Al decir de Leonel Armenta López, entre los panegiristas de nuestro federalismo no se buscó la forma federal como forma de Estado, debidamente estructurada, científicamente hablando, sino que se pugnó por una descentralización política o gubernamental.

Fundamenta sus apreciaciones en los siguientes argumentos: “...si nos ponemos en el supuesto de que el sistema federal se traduce como sinónimo de descentralización política, sí podríamos hablar de que el federalismo mexicano tuvo su origen en la aportación que, con su defensa, hizo Ramos Arizpe en la Asamblea Constituyente de 1812 para que la Constitución del mismo año incorporara la autonomía provincial. Pero si nos colocamos en la hipótesis de que se hubiese propuesto una forma de Estado federal como tal, o por lo menos sus bases primordiales, para el territorio de la Nueva España, la respuesta sería en sentido negativo”⁴⁸

Abunda en su reflexión diciendo que “si se analiza con cuidado cada una de las facultades que el art. 335 de la Constitución de Cádiz otorga a las diputaciones provinciales, no existe ninguna que declare expresa o tácitamente la autonomía provincial”.

Por lo que, “si con la exégesis del texto de dicho artículo se tratara de buscar la autonomía provincial el fracaso no se haría esperar, porque la mayoría de esas atribuciones, incluyendo las del propio capítulo II del título VI, que prescribe, entre otras disposiciones las maneras en que estas diputaciones se designan, así como la forma en que deberán integrarse, no son más que normas enunciativas de vigilancia y coordinación de las autoridades en quienes recae la representación provincial, sobre asuntos que atañen a éstas”⁴⁹

Consideramos que pese a que las diputaciones provinciales no revelan un conocimiento sistemático de lo que era el sistema federal, (aun cuando éste -de alguna manera- se buscó a través de la defensa de la autonomía de las provincias de la Nueva España por parte de Ramos Arizpe, durante su intervención ante la Asamblea

⁴⁶ En *Dinámica del Derecho Mexicano*, Edit. PGR, México, 1972, p. 298

⁴⁷ V. CARPIZO Mc. GREGOR, Jorge. *Estudios Constitucionales*, 2a. edición, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1983, p. 88

⁴⁸ Ob. cit. p. 93

⁴⁹ Idem. p. 94

Constituyente de 1812) éstas influyeron notablemente en la instauración de la forma federal pues fue el primer paso de descentralización política que desembocaría más tarde en un Estado federal.

c. El Caudillismo.

Este fenómeno originado como una consecuencia directa de la guerra de independencia predominaba en gran parte del país y se manifestaba plenamente por la existencia de cacicazgos que dominaban diversas regiones. Los caciques, individuos con gran prestigio político-militar, fueron *un foco de infección* federalista, pues siendo los principalmente afectados por las tendencias de tipo centralista que menguaban su poderío provincial, hubieron de proclamarse abiertamente en favor de la idea de una República federal, que garantizara su autoridad sobre los habitantes.⁵⁰

Para Eduardo Andrade Sánchez “el federalismo mexicano es una suerte de conciliación entre Estado nacional y feudalismo en la versión de éste que se desarrolló durante la Colonia. Existían en México, y aun subsisten, algunos enclaves de poder local arraigados y funcionales, que no podían permitir la injerencia del poder central de la República más allá de sus propios intereses”. La concertación lógica era dejar al poder nacional una capacidad de decisión en áreas que no invadieran los intereses concretos de las localidades dominadas por poderes inveterados.

Continúa diciendo: “por eso se impuso la decisión federal, pues más que una cuestión ideológica, lo que había de resolverse, era el juego de fuerzas entre la capital de la República, que pretendían imponer a todo el país para unificarlo y las áreas de poder enclaustradas en cada región, las cuales eran indispensables para sostener la cohesión del todo. Haber tratado de crear una República centralista que intentara hacer valer, sin medios, sin capacidad, sin recursos, su poder sobre todo el territorio, solo hubiera generado la dispersión y la fragmentación del Estado que apenas surgía a la vida independiente, en pequeños países que hubieran defendido su autonomía”.⁵¹

Creemos que este fenómeno debe ser valorado en su justa dimensión reconociendo que representa un factor social de gran influencia, aunque no determinante, en el establecimiento de la forma de gobierno federal

⁵⁰ Vid. CONTRERAS RODRIGUEZ, Héctor. ob. cit. pp. 133-134.

⁵¹ Cfr. ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. op. cit. p. 98.

d. El Plan de Casamata.

Muchos estudiosos aseveran que la fuerza que en definitiva empujó para que el federalismo encontrara el camino en el territorio mexicano fue el Plan de Casamata, porque una vez que varias provincias se adhirieron a este Plan, comenzaron a defender su autonomía declarándose independientes del todavía existente gobierno de Iturbide.

Burgoa Orihuela, sostiene que “este Plan dio oportunidad para que se desarrollara el régimen federalista” toda vez que las provincias de Oaxaca, Puebla, Nueva Galicia, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Zacatecas, Michoacán y Yucatán, al conocerle, se adhirieron a él por conducto de sus diputaciones, las que deliberaron acerca de la conveniencia de su adopción, lo que revela la conciencia que tenían las provincias de su propia autonomía, supuesto político e ideológico de todo régimen federal.⁵²

Nattie Lee Benson, afirma: “con la adopción del Plan de Casamata, en menos de seis semanas, por parte de todas las circunscripciones territoriales provinciales, México quedó dividido en provincias o Estados independientes. Al tiempo que cada una de ellas prestaba su adhesión al Plan, asumía el dominio absoluto sobre sus asuntos provinciales y se declaraba a sí misma, independiente del aún existente gobierno de Iturbide. Concepto que formula el reconocimiento tácito de la autonomía.”⁵³

Mostrando su desacuerdo con los planteamientos de los autores mencionados Leonel Armenta expresa que “nuestro federalismo no empieza con el Plan de Casamata, pues ninguno de los puntos del Acta del Plan avizora la proposición de un nuevo sistema de gobierno; antes bien reconocen la investidura del propio emperador como producto de la representación nacional. Como no fuera porque el manejo de los términos *representación* y *autonomía* entrañan de alguna manera un supuesto federalismo, entonces lo mismo podría adjudicarse a los Elementos Constitucionales de Rayón y a los Sentimientos de la Nación de Morelos”.⁵⁴

Estamos convencidos que si bien este Plan no constituyó la semilla de nuestro federalismo, si representó un motivo determinante para que éste naciera, porque las provincias vieron en él un oportuno instrumento que les venía a la mano para oponerse al imperio, además de que en él logró manifestarse por primera vez y de manera clara un incipiente espíritu de autonomía.

En nuestra opinión las corrientes de pensamiento enunciadas son complementarias, pues tanto la influencia exterior como los factores internos

⁵² V. BURGOA, Ignacio. ob. cit. p. 431

⁵³ Cfr. *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, p. 121

⁵⁴ V. ARMENTA LOPEZ, Leonel A. op. cit. p. 98

favorecieron el establecimiento de nuestro federalismo; plasmado primeramente en la Constitución de 1824, continuando en la de 1857 y persistiendo en la de 1917, que es la que actualmente nos rige; desde luego haciendo la excepción durante la etapa en que se expidieron la Constitución de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, Constituciones de corte centralista que interrumpieron el establecimiento del sistema federal hasta su restauración con el Acta de Reformas de 1847

3. Voto a Favor del Federalismo del Primer Congreso Constituyente (convocante)

Este primer Congreso, declarado así mismo Convocante, es propiamente quien de manera formal se pronuncia por la adopción del sistema federal como forma de gobierno, acto histórico al que se califica como el de “Voto a Favor del Federalismo del Primer Congreso Constituyente”.

En la sesión extraordinaria del 12 de junio de 1823, se acordó que el Congreso votaba “por el sistema de República federada y no lo declaraba en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituye a la nación”.

4. El Acta Constitutiva y la Constitución de 1824

a. El Acta Constitutiva de la Federación.

Reinstalado el Primer Congreso Constituyente el 7 de marzo de 1823, éste se apresuró a declarar, ante la abdicación de Iturbide, la nulidad de su coronación y la insubsistencia de la forma de gobierno establecida en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

El nuevo Congreso se reunió el 5 de noviembre de 1823 y dos días después quedó instalado solemnemente. Se nombró a Miguel Ramos Arizpe, presidente de la Comisión de Constitución, la que el 2 de noviembre de 1823, presentó el Acta Constitutiva que establecía el sistema federal y que fue aprobada el 31 de enero de 1824 con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación.

Las disposiciones fundamentales del Acta relativas al federalismo son las siguientes:⁵⁵

- *Forma de gobierno:* Se constituye una República representativa, popular y federada (artículo 5o).

⁵⁵ Vid. RABASA, Emilio O. *Historia de las Constituciones Mexicanas*, 1a. edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1990, pp. 20-21.

- *División de poderes*: El poder supremo de la federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 9o).
- *Poder Legislativo*: Residirá en una Cámara de Diputados y en un Senado, que conformarán el Congreso General (art. 10).
- *Poder Ejecutivo*: Será depositado en el individuo o individuos que la Constitución señale (art. 15).
- *Poder Judicial*: Se depositó en una Corte Suprema de Justicia, y en los tribunales que se establecieron en cada Estado para impartir justicia pronta, completa e imparcial (art. 18).
- *Gobierno particular de los Estados*: Se sancionaba la independencia, libertad y soberanía de los estados en lo que toque a su administración y gobierno interior (art. 6); se establecen tres poderes (art. 20); Legislativo -Congreso compuesto del número de individuos determinado por las constituciones estatales, electos popularmente- (art. 21); Ejecutivo -confiado, por determinado tiempo establecido por su Constitución respectiva- (art. 22); Judicial -formado por los tribunales que considere la Constitución estatal- (art. 23).
- *Previsiones generales*: Las constituciones estatales no podrán oponerse al Acta o a la Constitución (art. 24).
- *Vigencia*: El Acta sólo puede variarse en el tiempo y términos que prescriba la Constitución general (art. 35).

Del análisis de este articulado concluimos que el único documento formal en el que verdaderamente se plasma el sistema federal como forma de Estado, por primera vez, es precisamente el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824. Este es el documento, sin duda, en el que hace su entrada el federalismo en nuestro suelo mexicano para después incorporarse de lleno a la Constitución de 1824.

Pensamos que es oportuno precisar que, al consagrar la forma de gobierno federal, el Acta Constitutiva se refería a la forma de gobierno (Art. 5o.) , pero como sinónimo de la forma de Estado federal, sólo que en ese momento los términos “forma de Estado” y “ forma de gobierno” no estuvieron bien delimitados aunque, repito, en realidad el Acta se estaba refiriendo al sistema federal pero como forma de Estado.

b. Constitución de 1824

El 1o. de abril de 1824, se inició el debate sobre el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos. Con breves modificaciones fue aprobada

por el Congreso el 3 de octubre de 1824 y publicada el 25 bajo el título de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Constitución, formada por siete títulos que contienen 171 artículos, comprende algunas disposiciones repetidas e, inclusive, idénticas a las del Acta Constitutiva (forma de gobierno, religión, etc.) por lo que se han considerado como un todo orgánico-constitucional, que cae bajo en nombre genérico de Constitución de 1824.

Presentamos a continuación, sintetizadas del texto positivo, las principales adiciones al Acta Constitutiva:⁵⁶

- *Forma de Gobierno:* La forma de República representativa, popular, federal y la religión -católica, apostólica y romana- de que trató la primera parte del Acta, son repetidas y adoptadas en los títulos I y II de la Constitución (artículos 4o. y 3o., respectivamente). Igual ocurre con la división de poderes de la federación, que en ambos documentos lo son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículos 9o. del Acta y 6o. de la Constitución).

El resto de la Constitución -títulos III a VII- precisó o añadió, esencialmente lo siguiente:

- *Título III. Poder Legislativo:* Los integrantes de la Cámara de Diputados serán elegidos en su totalidad cada dos años (art. 8o.); cada diputado electo será por ochenta mil almas (art. 11). El Senado se compondrá de dos senadores cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovadas por mitad de dos en dos años (art. 25). Cada Cámara calificará las elecciones de sus respectivos miembros (art. 35).

Iniciativa de leyes: la tendrán cualquiera de las dos Cámaras (art. 51) y el presidente de la República y las legislaturas de los Estados (art. 52).

El Congreso General se reunirá todos los años el día 1o. de enero en el lugar designado por una ley (art. 67); a la instalación del Congreso asistirá el presidente de la federación, pronunciará un discurso, que contestará “en términos generales” el que presida el Congreso (art. 68)

- *Título IV. Poder Ejecutivo:* se deposita el supremo Poder Ejecutivo de la federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art. 74); habrá también un vicepresidente (art. 75); para ser presidente o vicepresidente se requiere ser ciudadano mexicano pro nacimiento, de 38 años y ser residente en el país (art. 76); será presidente quien reúna la mayoría absoluta de los

⁵⁶ Idem. pp. 21-24

votos de las legislaturas (estatales) (art. 84), y vicepresidente el que siga en votos a aquél (art. 85); el presidente no podrá ser reelecto, sino hasta el cuarto año de haber cesado en sus funciones (art. 77).

El presidente y el vicepresidente entrarán en funciones el 1o. de abril y durarán en sus cargos cuatro años (art. 95); sino hubieren elecciones o no se presentasen a tomar posesión, la Cámara de Diputados, votando por Estados, nombrará un presidente interino (art. 96); se seguirá el mismo procedimiento si el presidente o vicepresidente están impedidos temporalmente y si, además, no se encuentra reunido el Congreso, el supremo Poder Ejecutivo se depositará en el presidente de la Corte Suprema de Justicia y en dos individuos votados por el Consejo de Gobierno (art. 97); el presidente de la Corte Suprema se encargará del supremo Poder Ejecutivo mientras se realizan las elecciones contempladas en los artículos 96 y 97 (art. 98).

Los artículos 54, 55 y 106, consignan el ejercicio del veto presidencial “dentro de diez días útiles” sobre leyes y decretos del Congreso.

Entre las atribuciones del presidente es importante destacar la prohibición a que estaba sujeto para privar de la libertad o para imponer penas, ya que solo podía restar hasta por 48 horas, pero a continuación debía poner la persona a disposición del tribunal o juez competente (art. 112, frac. II).

Consejo de Gobierno (no considerado en el Acta. Incluido en la Constitución -sección quinta- del título IV): durante el receso del Congreso habrá un Consejo de Gobierno compuesto por la mitad de los senadores, uno de cada Estado (art. 113); sus atribuciones principales serán: velar por la observancia de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales; convocar al Congreso sesiones extraordinarias; aprobar el nombramiento de los secretarios del despacho, calificados de “empleados” por esta atribución del Consejo (art. 116 fracciones I, III y V).

Secretarios del despacho (sección sexta, título IV): para el despacho de los negocios de gobierno de la República, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley (art. 117); para ser secretario se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento (art. 121). (Ni el Acta, ni la Constitución fijaban las cualidades para ser ciudadano). Obligaciones principales: refrendo (art. 128) e informe anual a cada Cámara (art. 120).

- *Título V. Poder Judicial*: residirá en una Corte Suprema de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito (art. 123). La Corte estará formada por once ministros distribuidos en tres salas, y de un fiscal (art. 124; electos por mayoría absoluta de votos por las legislaturas de los Estados (art. 127). Atribuciones: conocer de las deferencias que puede de uno a otro Estado, de un Estado con los vecinos de otros o entre particulares por cuestiones de tierra; disputas por contratos de gobierno; dirimir

competencias suscitadas entre tribunales de la federación, entre éstos y los de los Estados y entre Estados ; delitos de altos funcionarios federales, gobernadores de los Estados, diplomáticos, etcétera. (art. 137, fracciones I, II, IV y V).

Los tribunales de circuito se compondrán de un juez letrado, un promotor fiscal y dos asociados (art. 140). Los juzgados de distrito serán servidos por un juez letrado (art. 143).

- *Título VI. Estados de la Federación:* el gobierno de cada Estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 157); el Legislativo residirá en una sola legislatura (art. 158); el Ejecutivo en la persona o personas que establezca su Constitución por tiempo determinado (art. 159); el Judicial se ejercerá por los tribunales establecidos por la (su) Constitución (art. 160).

Obligaciones de los Estados: organizarse sin contrariar la Constitución ni el Acta Constitutiva; publicar sus constituciones; guardar y hacer guardar la Constitución y leyes generales de la Unión y los tratados celebrados por la federación; protección a la libertad de expresión; contribución para “consolidar y armonizar las deudas reconocidas por el Congreso General”, etc. (art. 161, fracciones I, II, III, IV y VII).

- *Título VII. Observancia, interpretación y reforma de la Constitución y Acta Constitutiva:* solo el Congreso puede resolver dudas acerca de la Constitución y del Acta Constitutiva (art. 165); observándose sobre estos documentos realizadas por las legislaturas de los Estados solo podrán ser tomadas en consideración por el Congreso General “sino precisamente el año de 1830” (art. 166); nunca deberá ser un mismo Congreso en que califique las observaciones y el que decreta las reformas (art. 168).

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

1) Peculiaridades del régimen federal instituido en 1824

I.- Se admitieron dos clases de autoridades, unas federales y otras locales de acuerdo con el contenido de los siguientes artículos del Acta: 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 16, 18, 20, 24 y 33; y de la Constitución los preceptos 4, 5, 38 frac. IV, 49 fracciones II, III, y IV, 50 fracciones IV, V, VI, VII, XIX, XXVIII, 110 fracción III, 125, 137 frac. I, 145 y 161 fracciones I y III, y

II.- A cada tipo de autoridad se le atribuyó una órbita definida de competencia excluyente del otro tipo como se puede apreciar en el articulado siguiente:

Artículos del Acta: 5, 6, 9, 10, 13, 16, 18, 20, 24 y 33

Artículos Constitucionales: 4, 5, 38 frac. 4a., 49 fracciones 2a., 3a., y 4a., 50 frac. IV, V, VI, VII, VIII, IX, XI, XII, XIII, XXVIII, XXX y XXXI, 125, 127, 137 frac. I y IV, 161 fracciones I, II, III, y 162 fracciones I, II y III.

c. La Constitución de 1857

Podemos afirmar que el federalismo surge en 1824 y se consolida en 1857.

Como es sabido, el constituyente de 1856-1857 basó una buena parte de su obra en los dos documentos constitucionales de 1824: Acta y Constitución.

Arriaga, en la sesión del 25 de agosto de 1856, como presidente de la Comisión de constitución, presentó un cuadro comparativo del proyecto “que se está discutiendo y que literal o esencialmente están copiados de la carta de 1824 y de la Acta Constitutiva... Estos artículos son nada menos que los 47 siguientes del proyecto”.⁵⁷

En los términos anteriores, es válido asentar que las influencias recogidas en 24, subsistieron en 57, entre ellas la relativa a mantener como sistema de gobierno la fórmula federalista aprobada en la sesión del 9 de septiembre de 1856 del Congreso General por unanimidad de los 84 diputados presentes y consagradas en el artículo 40.

Entre los aspectos relativos al federalismo contenidos en esta Constitución, destacan los siguientes:

- * En el artículo 40, precisa la voluntad del pueblo por constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior...
- * Los artículos 42 y 43, establecen el territorio de la federación.
- * El artículo 41, es claro en cuanto a la competencia de los poderes de la unión y de los Estados.
- * El artículo 51 dispone que el poder legislativo sería unicameral, es decir, depositado en una sola asamblea de diputados y suprimiendo a la de senadores.
- * En el artículo 72, se precisan las facultades del Congreso de la Unión y en la fracción III, las de las legislaturas de los Estados.

⁵⁷ Apud. RABASA, Emilio O. op. cit. p.61

* En el artículo 111, faculta a los Estados fronterizos para coaligarse en caso de guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros.

d. La Constitución de 1917

Ratificado absolutamente por la inquebrantable vocación de libertad de los mexicanos, el federalismo prevaleció en el glorioso constituyente de 1917.

En el Diario de los Debates del Congreso Constituyente, se encuentra el dictamen que la Comisión presentó respecto del régimen federal, consignado en su artículo 40, que es el mismo texto, y en el mismo numeral que la Constitución del 57.

Dicho dictamen a la letra dice⁵⁸:

“Ciudadanos diputados:

El artículo 40 del proyecto, exactamente al de igual número de la Constitución, consagra el principio federalista tan íntimamente ligado con las glorias del Partido Liberal. La idea federalista era la bandera de los avanzados, como la centralista de los retrógrados, y su establecimiento entre nosotros ha sido el resultado de una evolución política e histórica que hizo indiscutible después de la guerra de Reforma.

Sin pretender consignar los argumentos en pro y en contra cambiados entre los partidarios de uno y otro régimen, solamente haremos de aquel que por tener más apariencias de serenidad, es sostenido aún en la fecha por personas de cierta ilustración.

Dicen éstas, que el federalismo entre nosotros en una institución que por ser imitada del régimen político de los Estados Unidos de Norteamérica, es artificial; que como antecedente histórico, la Colonia de Nueva España formaba un régimen central sin la Constitución federal de 1824.

A lo anterior contestaremos con un distinguido publicista mexicano, que tal razón “supone que la federación como régimen, no tiene más que un origen, lo que es evidentemente falso. El sistema federal, lo mismo que el gobierno hereditario, o el régimen de las democracias, puede tener orígenes históricos muy diversos, y la razón de su adopción es el estado del espíritu público en un país que no se deduce siempre del régimen a que antes haya estado sometido. Si así fuere, habría que confesar que Iturbide tuvo razón para fundar una monarquía en México, puesto que la Nueva España estaba habituada a ese régimen, cuando precisamente tenemos el notable fenómeno que podríamos llamar de sociología experimental, de que todas las colonias

⁵⁸ Cit. por. ASSAD AVILA, Alberto. op. cit. pp. 30-31

hispanoamericanas adoptaron el sistema republicano al independizarse y que todos los ensayos de monarquía en América, han concluido con fracasos” (Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, p. 103).

El ilustre presidente de la Comisión de Constitución de 1857, el señor Arriaga, en la exposición del proyecto respectivo, después de consignar la conveniencia o inconveniencia del federalismo y del centralismo, defendió victoriosamente y para siempre al primero, declarándose por el régimen de libertad. Y ahora la ciencia política señala como un ideal para el Estado la fórmula “centralización política y descentralización administrativa”, adoptando el régimen federal nos ponemos en condiciones de realizarlo reasegurando a los Estados el “selfgovernment”, esto es, su gobierno y su vida propios.

Por lo expuesto, la Comisión tiene el honor de proponer al Honorable Congreso Constituyente, apruebe el artículo 40, del proyecto en los siguientes términos:

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

e. Corolario

Nuestro sistema federal surge a partir de 1824, como respuesta a las circunstancias prevalecientes en las primeras décadas del siglo, adoptando la forma de gobierno republicano, representativo, popular y federal; dicha Constitución tiene vigencia hasta 1835, año en que son expedidas “Las Siete Leyes” y en 1843, “Las Bases Orgánicas”, por la corriente centralista. Durante muchos años de luchas entre liberales y conservadores, los planteamientos federalistas son retomados hasta la promulgación de la Constitución de 1857, reorganizando al país en una República compuesta de 23 Estados libres y soberanos.

Debido a las reformas hechas a la Constitución de 1857 durante el período presidencial de Díaz, y a la evolución del país en materia económica, política y social, surge la necesidad de convocar a un Congreso Constituyente para elevar a preceptos constitucionales los ideales perseguidos por los revolucionarios mexicanos durante la lucha contra la dictadura “porfirista”. Es entonces cuando Venustiano Carranza convoca a un Congreso Constituyente el 14 de septiembre de 1916, siendo el 5 de febrero de 1917 cuando se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que recoge los anhelos de libertad y justicia expresados por las clases populares de México, en la que el Constituyente del '17 ratifica el federalismo y la soberanía de los Estados.

C. Ubicación del Distrito Federal en el Modelo Federal

1. Justificación

Como ya se ha apuntado, en un régimen federal coexisten dos ámbitos competencias: el federal y el local.

La delimitación entre ambos -para evitar recíprocas interferencias- se encuentra consignada en la Constitución General, la cual, define las atribuciones de los órganos centrales y las de los Estados federados.

Los Estados miembros ejercen su imperio por conducto de los órganos que desempeñan las tres funciones estatales, sobre su respectivo territorio, y el que atañe a la federación sobre todo el territorio nacional en las materias legislativa, administrativa y jurisdiccional que expresamente señala la Constitución.

De este modo, se hace necesario que los órganos federales en quienes dichas tres funciones se depositan se instalen y operen en una base física de sustentación.

Esta no podría ser el territorio de ninguna entidad federativa, pues de admitir esta posibilidad, se aceptaría el cercenamiento de dicho territorio y la convergencia de dos imperios en un solo lugar, lo cual no sería correcto ni jurídica ni políticamente.

En consecuencia, dentro de un Estado federal se hace necesaria la existencia de una circunscripción territorial que sirva como sede o lugar de residencia de los poderes del gobierno federal.

Esa circunscripción se conoce en nuestro país, como Distrito Federal.

“Es inconcuso que sobre el territorio del Distrito federal se ejerce el imperio a través de diversos actos de autoridad concernientes a las tres funciones que hemos mencionado. El desempeño de ellas suele no encomendarse a órganos distintos de los federales, puesto que se provocaría la interferencia o yuxtaposición entre los poderes del Distrito Federal y los de la federación. Por tanto, son éstos los que independientemente de su imperio nacional, ejercen las funciones estatales dentro de la referida entidad en relación con materias distintas de las que se comprendan en su órbita competencial federal”.⁵⁹

Andrés Lira apunta razonablemente que “Distrito Federal es un concepto jurídico que define el área donde se asientan los poderes de la unión de Estados libres y

⁵⁹ BURGOA, Ignacio. Op. cit. p. 922

soberanos, a fin de que dichos poderes tengan una jurisdicción libre de las presiones inmediatas de los Estados federados. Es, pues, una *invención* que hace posible la residencia de un poder general en relación con otros poderes, los de los estados, a los que debe coordinar, y sobre los que tendrá ciertas prerrogativas, pero sin interferir en su esfera política y territorial”.⁶⁰

a. El antecedente del modelo norteamericano

El primer Distrito Federal de la historia política surgió en los Estados Unidos de Norteamérica como respuesta a un problema de la naciente federación. Los autores difieren de opinión respecto a cual fue la causa que originó la existencia del Distrito Federal. Para algunos la causa principal fue la incongruencia de que en un mismo territorio tuvieran jurisdicción tanto órganos federales como locales, preámbulo de fuertes conflictos, como los que había experimentado la Asamblea Constituyente de Filadelfia en su trato con las autoridades de Pennsylvania. Para otros, la causa fue un levantamiento de soldados, que hostilizó a la Asamblea Constituyente reunida en Filadelfia, sin que la autoridad ejecutiva de Pennsylvania hiciera nada para auxiliarla, lo que motivó la amenaza de los poderes federales, y en consecuencia la necesidad de buscar un lugar seguro para los mismos.

En vista de este precedente, los constituyentes dotaron al Congreso Federal de la facultad de “ejercer exclusivamente el Poder Legislativo sobre un distrito, no mayor de diez millas cuadradas, que por cesión de Estados particulares y aceptación del Congreso, venga a ser el asiento del Gobierno de los Estados Unidos”, según el artículo I, sección VIII, inciso 17, de la Constitución de aquel país.⁶¹

Debido a la ausencia de una porción territorial se decidió crearla a partir de cesiones territoriales efectuadas por los estados de Virginia y Maryland, con el propósito de que en el Distrito que se denominaría Columbia, sólo tuvieran jurisdicción los poderes federales.

El gobierno de este distrito estuvo a cargo de tres comisionados que eran designados por el presidente de la República, por lo que los habitantes del mismo carecían de gobierno propio, de representación en el gobierno de la Unión y de derechos políticos.⁶²

La experiencia estadounidense ha influido de manera constante en la estructura gubernamental de los gobiernos de los Estados federales. El del Distrito Federal no ha sido la excepción. Especialmente las naciones latinoamericanas y en particular,

⁶⁰ Cit. por MORENO DIAZ, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, 12a. edición, Edit. Porrúa, México, 1993, p. 328

⁶¹ Cit. por TENA RAMIREZ, Felipe. op. cit. p. 305

⁶² V. Ibid. p. 306

Argentina, Brasil, Venezuela y México, han concedido a los poderes federales un territorio propio que garantice su independencia frente a cualquier otro de los integrantes de la federación.⁶³

b. La tradición política nacional

El problema de fijar la residencia de los poderes federales surgió por el ánimo de imitación del sistema estadounidense, pues nuestro país nunca tuvo duda sobre tal asunto. Durante más de quinientos años había existido una sede de los poderes, primero del principal señorío indígena; después de la organización colonial.

Algunas breves consideraciones permitirán demostrar que la imitación del modelo norteamericano no se tomó al pie de la letra.

La antigua capital mexicana fue la ciudad de Tenochtitlan. Conquistados los aztecas y derrotados los principales señoríos indígenas, la ciudad de México fue el punto de partida de las demás conquistas y exploraciones, y pronto llegó ase el gran virreinato de la Nueva España, tan importante, que fue considerado el florón del imperio español.

Serra Rojas señala: “a la ciudad de México se ligan los recuerdo relacionados con los acontecimientos históricos nacionales culminantes, desde la época más antigua hasta la moderna, principalmente en los últimos tiempos, por constituir la residencia habitual de los poderes federales”.⁶⁴

Para remarcar la importancia que, sobre el origen de la sede de los poderes en México, tuvo la tradición política, reproducimos las razones expresadas por Andrés Lira: “...sobre la idea de un mecanismo tan bien montado opera siempre la realidad, pues es necesario que los poderes federales cuenten con los medios materiales para hacer posible la armonía de los estados; y dichos medios no pueden *inventarse*; se dan en un lugar determinado en que se han ido concentrando las vías de comunicación, la riqueza, los medios culturales, etc., y, también la atención y consideración política de una nación. Donde no hubo un centro tradicional del poder y la cultura, fue posible elegir un área cualquiera para crear el Distrito federal; y tal fue el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, que inspiró a nuestros constituyentes de la primera República federal; en México -como bien lo hicieron notar algunos de ellos- las cosas ocurrieron de otra manera, pues había un centro tradicional que no podía dejarse de lado para instalar los poderes de cualquier régimen político. Era y es la ciudad de México”.⁶⁵

⁶³ Véase. CARDENAS GRACIA, Jaime. Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones, 4a. edición, Edit. Porrúa y H. Cámara de Diputados de la LIV Legislatura, México, 1994, p. 655

⁶⁴ Apud. MORENO, Daniel. op. cit. p. 327

⁶⁵ Idem. pp. 328-329

2.- El origen del Distrito Federal en la Constitución de 1824

Una vez adoptado el sistema federal, fijar la sede de los poderes federales, fue una de las primeras cuestiones que discutieron los constituyentes mexicanos, para tal efecto, la Constitución de '24, en su artículo 50, fracción XXVIII, consignaba como facultad del Congreso General la de "Elegir un lugar que sirva de sede a los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su Distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado".⁶⁶

Por vía de referencia histórica podemos afirmar que el Distrito Federal se creó formalmente con esta disposición, aun cuando el artículo 5o. no hizo mención a él como parte integrante de la Federación.

En el Constituyente de '24 se discutió apasionadamente sobre cual sería el lugar para la residencia de los poderes federales, en virtud de la pugna de dos corrientes: una que se pronunciaba por la ciudad de México, y otra a favor de la ciudad de Querétaro. La Comisión dictaminadora respectiva se inclinó por la segunda, contrayendo su resolución a las siguientes proposiciones:

1. "La ciudad de Querétaro será el lugar de la residencia ordinaria de los supremos poderes de la federación".
2. "Estos ejercerán en ella, y en el territorio de que ahora se compone aquel estado, las funciones de poderes particulares de un estado".
3. "Si en algún tiempo se variase la residencia de los supremos poderes, reasumirá Querétaro los derechos y ejercicio de su soberanía".

Este dictamen fue firmado el 31 de mayo de 1824 por los Sres. Osoreo, Márquez, Arispe, Lombardo, Robles, Marin, Vargas, Huerta y Velez, y presentado al Congreso Constituyente en sesión del 22 de julio de 1824.⁶⁷

Andrés Lira sostiene "La proposición era lógica, cuadraba dentro del espíritu federalista. Pero el Congreso determinó discutir ampliamente la cuestión, considerando todas aquellas situaciones de hecho aplicadas en la política y la economía del país; pues por muy innovadores que fueran los propósitos, la decisión acertada no era tan simple como para poder ignorar la realidad nacional. Y así, para sopesar los pros y los contras del dictamen, fueron llamados al Congreso los secretarios de Justicia, Guerra y Hacienda".⁶⁸

⁶⁶ Cit. por BURGOA, Ignacio. op. cit. p. 922

⁶⁷ V. Debates Legislativos 1824, en Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, Departamento del Distrito Federal, México, 1992, p. 11

⁶⁸ Apud. MORENO, Daniel. op. cit. p. 330

a. Debates

1) Sesión del 22 de julio de 1824⁶⁹

En su intervención, el Sr. *Secretario de justicia* dijo: "...Cree, pues, el gobierno que no es el momento oportuno de tratar definitivamente la cuestión, y que no debe fijarse en Querétaro, á lo menos por ahora, la residencia de los supremos poderes; lo primero porque México está en el centro militar y de independencia: lo segundo, porque no es escéntrica en el círculo y área de nuestras comunicaciones con las potencias europeas: lo tercero, porque el resultado de la traslación, tarde o temprano será una apoplejía; lo cuarto, porque solo aquí puede encontrar el gobierno los recursos necesarios para cubrir sus atenciones lo quinto... porque no hay con que hacer el viaje, y justamente nos hallamos en el caso que todos saben de aquel general que reconvenido porque no había hecho una salva de ordenanza contestó, que por muchas razones, la primera porque no había pólvora.... Señor, el primer efecto de la pobreza es la inmovilidad; los pobres, (y lo somos nosotros) no deben viajar, si no es que quieran hacerlo á pie y pidiendo limosna..."

En su oportunidad, el Sr. *Secretario de relaciones* expresó: "...A tres pueden reducirse las principales razones que el gobierno tiene para opinar de esta manera. La primera, y acaso la más fuerte, es que no hay los fondos necesarios para semejante traslación, y cuando los hubiera, hay otras cosas de mayor preferencia en que invertirlos Segunda: que esta traslación es sumamente peligrosa ahora, y acaso vá á decidir de la existencia de la nación. Estas dos razones se derivan del estado en que nos hallamos; pero hay otras que obrarán siempre, porque dependen de la naturaleza, según la cual debe colocarse el lugar de la residencia de los supremos poderes de la federación, las cuales obligan al gobierno á creer que aun cuando se haya de hacer tal traslación, de ninguna manera debe ser á Querétaro..."

El Sr. Secretario del despacho de guerra, en su turno, después de insistir en el peligro que había de que saliendo de México los supremos poderes, podría estallar alguna conspiración en la misma ciudad ó en sus cercanías, a nombre del poder ejecutivo, éxpuso: "... que son tantas las dificultades que pulsa y de tan grave consecuencia que verificada la traslación no podrá responder de la seguridad pública..."

Tratando de convencer a los legisladores de la imposibilidad de trasladar los supremos poderes con sus oficinas a otro Estado, el señor *Secretario de hacienda*, presentó un cálculo que contemplaba los gastos que ocasionaría la traslación de las oficinas y archivos, y al mismo tiempo los gastos que habían de erogarse, suponiendo que hubiesen edificios suficientes para establecer estas oficinas, sin contar con las dificultades de estos edificios, además de los gastos destinados a costear la traslación de

⁶⁹ Véase. *Debates Legislativos 1824*, op. cit. pp.10-34

las familias de los empleados. Así con los documentos y cálculos que presentó, concluyó su participación diciendo: "...Soy de opinión que por mucho tiempo será impracticable la traslación".

En defensa de la resolución de la Comisión, hizo uso de la palabra el Sr. Velez, quien rechazó los argumentos que los secretarios del despacho hicieron en contra del dictamen y apuntó en favor del mismo las siguientes consideraciones: "...La justicia de que los poderes generales residan fuera de México, podría fundarse sobradamente con solo la voluntad de la nación, á menos de que vuelva á repetirse en este santuario que debe serlo de las luces y de la filantropía, la tan absurda como impolítica maxima de que es necesario á veces contrariar la voluntad del pueblo".

Dio por cierta la existencia de la voluntad general en este punto arguyendo la expresa manifestación de algunos Estados y la aquiescencia o no contradicción de los otros: "...El de México que por si solo tiene la cuarta parte de toda la población de la república, ha dado instrucciones terminantes á sus diputados para que promuevan la residencia de los poderes generales fuera de esta capital, y últimamente admitió como del momento una proposición firmada por nueve de sus individuos, para que se presentara á V.Sob, pidiéndole la aprobación del dictámen que se discute. El de Jalisco que también es de los más poblados, ha dado iguales instrucciones á sus diputados, fijándose últimamente en la ciudad de Querétaro y coincidiendo así con la idea de la comisión. El de Zacatecas que tampoco es de los mas escasos en población, nos hizo á sus diputados el mismo encargo al nombrarnos sus representantes".

"Si á todo esto se agrega la voluntad de Querétaro y la presunta de los estados mas interiores que tienen un interés mas directo que todos los otros, en que se acerquen á ellos los supremos poderes se tendrá en último resultado que una mayoría muy notable de la nación quiere que el asiento del gobierno general no sea la capital de México."

Concluyó su réplica "...Sin reasumir lo que he podido esponer en favor del dictamen, y sin hacerse cargo de lo que pueda decirse en contra de la localidad de Querétaro."

El señor González Caraalmuro, al hacer uso de la palabra, reprobó que la Comisión se hubiera abocado a elegir el lugar en que debieran residir los supremos poderes sin antes ventilar y decidir, si convenía, o no a la nación que éstos salieran de la capital.

Después de externar que no encontraba razones positivas para que salieran de México los poderes generales, dijo que si la había para que permanecieran en México pues éste "...es el centro de la población como lo es del comercio, de la riqueza y las luces."

En oposición a fijar los poderes centrales en Querétaro afirmó "...luego Querétaro que según la estadística que ha usado V.Sob. es como doce veces mas pobre que México, prestaría al gobierno situado en él doce veces menos prontos, doce veces mas difíciles los recursos, es decir, que los poderes generales puestos en Querétaro serian como doce veces mas pobres, doce veces mas débiles."

2) Sesión del 23 de julio de 1824⁷⁰

Continuó la discusión en lo general del dictamen sobre traslación de los supremos poderes a Querétaro.

Solicitó la palabra, y le fue concedida el señor *Godoy*, quien estimó menos malo aprobar la residencia de los supremos poderes en Querétaro que optar por su permanencia en México.

Resumió sus posiciones diciendo: "...Primero, que no debiendo el congreso general residir en México, se elija Querétaro para residencia, si no se presenta lugar mas oportuno; segundo, que si el congreso ha de permanecer en México, quede este reducido á un circulo de doce leguas de diámetro como distrito federal, distribuyéndose el resto del terreno del estado, entre sus límites, ó reduciéndose á ese resto lo que es estado de México, y recibiendo en pago del distrito que se le segrega, el producto de la renta del pulque, hasta completar la cantidad en que fuere justipreciado, deducida la parte con que debe contribuir el mismo estado."

Continuó argumentando contra lo planteado por los señores ministros y negándole razón en cuanto a los siguientes puntos; "...Primero, gastos de traslación; segundo, facilidad con que el ministerio encuentra dinero en México para sus atenciones; tercero, combustibilidad, fuerzas y recursos de México para una revolución; cuatro, solemne y geminada protesta hecha á V. Sob. por el ministerio, de que no respondía de la tranquilidad, si se resolvía que el congreso no residiese en México."

El señor *Mier*, habló en favor de que la ciudad de México se convirtiera en la capital del país y que, por tanto, se creara en su torno el Distrito Federal, seis atributos fundamentales: su gran belleza; el ser centro político de la República; su privilegiada situación militar; su gran riqueza; su singular dimensión cultural y, finalmente, ser un centro de esparcimiento sin paralelo en todo México.

Inició su intervención proponiendo para el análisis dos cuestiones fundamentales: "...Primera, ¿es necesario que haya una ciudad federal, es decir, que no pertenezca á estado alguno de la federación; en la cual residan los supremos poderes, y en cuya área corta y precisa ejerzan una jurisdicción privativa? Segunda, ¿hay inconveniente en que

⁷⁰ Idem. pp. 35-60

esa ciudad federal sea México con su valle, puesto que en ella han residido y están residiendo los supremos poderes?”.

Después de resolver estas dos cuestiones entró al examen de si Querétaro debía ser la ciudad federal conforme lo dictaminado por la Comisión. Sobre este punto afirmó que “... México está en el centro riguroso de la población de la Anáhuac; y ese centro político, y no el geográfico es el que se debe buscar para la residencia del gobierno, que nada tiene que hacer en los desiertos”.

Destacó la conveniencia de que México fuese ungido como ciudad federal enunciando algunas de sus ventajas, entre otras: su privilegiada situación militar respecto de la de Querétaro; sus recursos pecuniarios y la residencia de los grandes capitalistas y la mayor parte de los propietarios ricos de la nación en México, el imperio de su industria, sus recursos literarios (bibliotecas, imprentas, etc.), establecimientos científicos, teatros, sociedades, etc.

Concluyó que “...habiendo conveniencias muchísimas en que México sea la ciudad federal, no hay inconveniente alguno razonable para que no lo sea; los hay gravísimos, sí, los hay insuperables, en que salgan de México los poderes supremos...”

Fray Servando Teresa de Mier redujo su voto a “...que si ha de haber una ciudad federal lo sea México con su valle, llamado también por los Aztecas Anáhuac como todo el territorio de la nación”.

Finalizó su intervención refiriéndose a la *voluntad general* argumentada por el Sr. Velez diciendo “...yo no conozco ni respeto otra, que la voluntad legal emitida libremente en este congreso por los representantes de la nación. Elejidos nosotros por el pueblo tan inmediatamente como las legislaturas de los estados, no tenemos que sujetarnos á las instrucciones de ellas: somos interpretes inmediatos no solo de la voluntad de los estados sino de la voluntad general de la nación entera, en quien reside esencialmente la soberanía en toda su plenitud. Y como tal repruebo el dictámen de la comisión”.

En favor de la comisión el *sr. Morales* expresó: “...Ninguno de los señores que han impugnado el dictamen que está á discusión, lo ha puesto en el punto de vista que se debe. Dos son las cuestiones que deben tenerse presentes: la primera, si los poderes pueden estar en la capital de algún estado: mucho mas siendo éste el mas preponderante de la federación. Segundo, si supuesto que deban trasladarse, deberá ser Querétaro el lugar donde residan...”

Advirtió la inconveniencia de que los poderes residieran en México o en la capital de algún estado, pues ello lo haría el mas poderoso de la república y le otorgaría

influencia y dominio sobre los demás, sin embargo -enfaticó- "... es ésta dominación mas temible en un estado que es el mas preponderante de la federación..."

Continuó su exposición refutando las objeciones de los ministros de justicia, relaciones y guerra y las del *sr. Caraalmuro* para concluir: "...es mi dictámen, que se apruebe el de la comisión en cuanto á que los supremos poderes salgan de la capital de México y se radiquen en un lugar propio suyo y que no sea capital de ningún otro estado. Yo no diré precisamente que en Querétaro, si se haya inconveniente, sino en cualquiera otro lugar que parezca mas a propósito. Lo sustancial es que se apruebe el dictámen, que es en mi concepto la opinión mas justa y acertada".

El *sr. secretario del despacho de justicia* dijo, "que todo lo que no fuera impugnar con razones las que ha espuesto el gobierno contra el dictámen, no era del caso, y mucho menos el usár de ciertas armas prohibidas, que solo sirven para injuriar al gobierno y alarmar á los incautos..."

Siguió con la discusión el *sr. Barbosa* quien refirió las carencias culturales, económicas y de vivienda de Querétaro para resumir: "...por creerlo contra la nación, contra sus costumbres, opuesto á la economía, á la ilustración, porque no debemos desperdiciar sus intereses; por no poner al congreso en riesgo de determinar por la fuerza ó violencia, porque creo que no se puede verificar, y aun cuando se verifique no podrá tener dos sesiones el congreso futuro, por la imposibilidad que conocerá de poner en práctica lo que puede creerse practicable en la teoría, y por otras razones que callo, y en las que me ha prevenido la comisión del congreso del estado de Veracruz, repruebo el citado dictámen".

El *sr. Gómez Farias*, en su momento, manifestó "...Yo considero la cuestión que se agita el día de hoy bajo tres puntos de vista y que son los siguientes: primero ¿es conveniente que á los poderes generales se designa un lugar para su residencia, en el cual ejerzan un poder exclusivo? Segundo: ¿convendrá que Querétaro sea este lugar? Tercero: ¿Cuando se podrá verificar la traslación?..."

Sobre el primer punto consideró inconveniente que las potestades supremas de la federación residieran en un estado que tuviera dentro de si mismo una jurisdicción exclusiva y soberana, porque "la reunión de estos dos poderes sería frecuentemente ocasión de controversias y disgustos".

En relación al segundo expuso algunas razones en favor de que Querétaro fuera el lugar de residencia de las supremas autoridades de la federación, tales como: que si bien no era el centro de la república, si se aproximaba a él, y que "renunciando su soberanía, si los poderes de la nación quieren que les sirva de territorio, y teniendo por otra parte las comodidades necesarias, se debe aceptar su ofrecimiento y reunirse en él el congreso y el

gobierno de la república". Agregó que Querétaro contaba con edificios cómodos para habitaciones y oficinas gubernamentales.

En cuanto a la traslación, dijo que el presupuesto planteado por quienes objetaban el dictamen era exagerado y que la falta de numerario que tanto se ponderaba, era un pretexto para embarazar la traslación.

Habiendo calificado como "débiles" las objeciones al dictamen expresó una razón que -a su juicio- no había sido propuesta en la discusión: "...La verdadera causa, el gran impedimento que se podría alegar contra el dictámen, es la pérdida del jiro de una gran cantidad de miles de pesos de que se resintiría México, si se trasladasen los poderes generales; pérdida que haría decaer mucho el comercio de éste estado, que rebajaría el valor de las fincas, y el arrendamiento de las casas, al mismo tiempo que influiría en el aumento de la industria, y en el fomento de la agricultura y del comercio de otros pueblos de la república..."

Tomó la palabra el *sr. Secretario de relaciones* para "...deshacer algunas graves equivocaciones en que algunos de los señores preopinantes habían incurrido en el curso de la discusión, y no para contestar a las expresiones injuriosas que en ella se habían vertido contra el gobierno y el congreso, porque creía que mas se ofendía en esto al segundo que el primero..."

El *sr. Velez* a nombre de la comisión dijo que "ésta convenía en retirar el dictámen"

El *sr. Ortiz de la Torre* consideró que "...la centralidad de nuestra capital no debe tenerse como circunstancia tan indispensable, y mucho menos que la solicitemos con tanta ejecución y á espensas de inmensos gastos, de peligros gravísimos, de trastornos, é incomodidades imponderables...". Dijo que casi todas las naciones relativamente a su capital han preferido siempre a la mayor centralidad, las siguientes cualidades; "primera la posesión de haber sido capital anteriormente. Segunda, el proporcionar recursos y comodidades. Tercera, el estar á la vista de las naciones que puedan ser invasoras. Cuarta y principal, el estar en un lugar navegable para hacer mas fáciles, económicas y prontas toda clase de relaciones estrangeras, políticas y comerciales..."

Retomó la discusión sobre el repetido argumento de la *voluntad general*, derivado de las instrucciones dadas por varias legislaturas particulares a los diputados respectivos en el congreso general, para afirmar que : "...tales instrucciones no son instrucciones del pueblo ni en ellas se manifiesta de manera alguna la voz de este. Fundome en que las legislaturas particulares ni son el pueblo mismo, como es notorio, ni lo representan sino solamente en los asuntos de su administración interior, y aun en estos no lo representan para dar instrucciones á otros representantes nacionales, sino para resolverlos por si definitivamente. Mas en los negocios generales de la federación tan o

representan al pueblo, como no los representa en los asuntos particulares de los estados el congreso general; y así como estaría muy fuera del orden que el congreso de la federación diera instrucciones á nombre del pueblo á los diputados de las legislaturas particulares. para que con arreglo a ellas se manejarán en los negocios propios de estas, así lo está á mi entender que las legislaturas de los estados las den bajo el mismo carácter á los diputados generales para los asuntos de la federación...”

Por último en referencia a la influencia del ejemplo de los Estados Unidos del Norte, advirtió: “...no en todas las cosas deben ser precisamente nuestro modelo, pues en muchas podemos mejorar sus medidas. Segundo que nosotros tenemos una capital antigua, que pertenece á todos los estados, y donde todo esta ya hecho, al paso que en el Norte no la había antes de su independendencia, porque cada uno de aquellos estados se gobernaba con una separación total de los demás. Tercera, que sin embargo de esto, y de que los supremos poderes estaban como de prestado en Filadelfia, no pensaron en trasladarse de esta capital provisoria, ni que se formara otra de nuevo hasta muchos años después de reconocida su independendencia. Cuarta, que en la localidad de la nueva capital no se buscó tanto que fuese el verdadero centro de los estados cuanto que por medio de un caudaloso río y proximidad al mar, proporcionase las mas Breves comunicaciones con el extranjero, así políticas como de comercio”.

Concluyó pidiendo “que pues la medida propuesta por la comisión sobre que se trasladen los supremos poderes de México á Querétaro carece absolutamente de todo fundamento sólido, y es además sumamente peligrosa, incómoda, dispensiosa, injusta, estemporanea y superflua, se deseche por V. Sob. declarando que no hay lugar á votar ni á que vuelva á la comisión”.

No hubo lugar a votar el dictamen, ni a que volviese a la comisión. Salvaron su voto los Sres. Covarrubias, Huerta, Morales, Aldrete, Romero, Portugal, Ramos Arizpe, y Gordo, (D. José Miguel)

3) Sesión del 23 de octubre de 1824 ⁷¹

Presidencia del Sr. Ramos Arizpe

“Señor:- La comisión especial encargada de abrir dictamen sobre las proposiciones de varios Sres. diputados relativas á que se designe el lugar en que deban residir, según la facultad 28a. art. 5o de la Constitución, los supremos poderes de la federación, las ha examinado atenta y escrupulosamente, y después de haber expresado las razones que podían alegarse en pro y en contra, se ha resuelto presentar á V. Sob. el resultado de sus observaciones...”

⁷¹ Ibid. p. 61

“...la comisión presenta á la consideración del Congreso las siguientes proposiciones.

1a. El lugar que servirá de residencia á los supremos poderes de la federación, conforme á la facultad 28a. del art. 5o de la constitución, será la ciudad de México.

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

México 21 de octubre de 1824.- *Juan Ignacio Godoy.- Manuel Solorzano.- José Basilio Guerra.- Santos Velez.- Manuel Cresencio Rejón.- Valentin Gómez Farias.*

El Sr. *Marin*, presentó el 22 de octubre de 1824 su voto particular en el que expresó dos proposiciones:

“Una: Es mas conveniente reservar esta asignación al futuro congreso.

Otra: Caso que el actual apruebe la primera proposición que la comisión presenta á su acuerdo, apruebo la segunda, si desde luego se hacen las consiguientes declaraciones siendo una de las primeras. *Que*, pues según la facultad 28, el congreso general artículo 5o el mismo congreso ha de ejercer en el distrito las atribuciones de poder legislativo de un estado, y para no privar á sus vecinos del derecho á obrar activamente en todos los asuntos de la federación, *las juntas electorales de todos los estados pueden nombrar para diputados y senador á los vecinos del distrito de la federación como á sus propios vecinos*”.

4) Las reacciones del Estado de México

* Sesión del 23 de Octubre de 1824 ⁷²

Del Congreso Constituyente del Estado de México

El Estado mexicano por medio de su legislatura manifestó su inconformidad y su negativa a aceptar la pérdida de su entonces capital y principal ciudad. De ello dan cuenta las sesiones del Congreso Constituyente del Estado de México que reproducimos -con textos seleccionados- en los siguientes incisos.

Bajo la presidencia del Sr. Martínez de Castro, en la sesión de 21 de octubre se leyó y puso a discusión el siguiente dictamen.

“Señor.- La comisión encargada de abrir dictamen sobre demarcar los pasos que debe dar esta asamblea, en el delicadísimo punto que se ha promovido en el congreso

⁷² *Ibidem.* pp. 62-68

general constituyente sobre declarar la capital de este estado ciudad federal para la residencia de los supremos poderes, se ha decidido porque se haga una reclamación fuerte, cual lo requiere la naturaleza misma del negocio, fundada en la justicia y derecho que le asiste...”

Y no habiendo hallado el motivo y objeto de tal proposición, pues, en suma, “todas o casi todas las dificultades que se pulsaron para la salida de los supremos poderes militan contra la salida de los del estado”.

En consecuencia “por cualquier aspecto que se considere la declaración de que México se haga ciudad federal, está envuelta en inconvenientes y dificultades gravísimas. Este congreso no ha hecho mas que apuntar las que están muy á la vista. ¿Y cuales son as ventajas que podrían resultar de que se hiciese semejante declaración? Ningunas, ó tan pocas que no deben entrar en paralelo con los males que ella causaría.

Este Congreso en vista de las razones que lleva espuestas no puede menos de considerar la proposición que se ha hecho á V. Sob. como injusta, inoportuna, sin objeto y sin motivo. No se opone á que los supremos poderes continúen en esta capital temporal ó perpetuamente; pero sí a que se desmembre al estado en una parte tan principal declarándola ciudad de la federación. Pese V. Sob. en la calma de la fría razón las reflexiones que van espuestas, y se convencerá de que el congreso del estado tiene sobrados motivos para resistir ahora y siempre á semejante declaración. A nosotros; como hemos dicho al principio, no nos toca vencer sino resistir, y esto lo haremos hasta el último momento, pues estamos enteramente resueltos á sufrirlo todo, pero no la ocupación de la capital. Así lo exige la felicidad de la nación, la de este estado, la de los habitantes de la capital, nuestro honor y la justicia.

México 22 de octubre de 1824.- Mora.- Francisco Guerra.- Jauregui.- Najera.- Fernández.- Figueroa

Apoyado por los *Sres.* Mora, Guerra (1) Nájera, Jáuregui, Villa, Valdovinos y Villaverde, fue aprobado con unanimidad de votos”.

*** Sesión del 28 de octubre de 1824⁷³**

Exposición del ayuntamiento constitucional de México al congreso general.

“Señor.- El ayuntamiento constitucional de esta capital no pudiendo ser indiferentes á la suerte de sus habitantes sin faltar á sus deberes y á la confianza que en él han depositado, no ha podido menos de sorprenderse al saber que en la sesión del 18 del corriente por algunos señores diputados se hizo la proposición para que esta capital

⁷³ Idem. pp. 69-70

se declarase ciudad federal y lugar de residencia de los supremos poderes y de la federación...”

Por ello, el ayuntamiento a nombre de sus habitantes “...protesta à V. Sob. que por su parte jamás consentirá en la desmembración del territorio del estado de México, y que està resuelto à sostener sus derechos. V. Sob. tiene sobrada prudencia, tino y sabiduría, y no es de esperarse que interesado en la felicidad de la república desoiga los justos reclamos de esta corporación dirigidos a evitar los males que envuelve en sí la proposición que queda inadecuada”.

Sala capitular del ayuntamiento constitucional de México y octubre 27 de 1824.

5) Sesión del 29 de octubre de 1824⁷⁴

Se puso a discusión el art. 1o. del dictamen sobre que México sea ciudad federal, el cual dice así:

“El lugar que servirá de residencia á los Supremos Poderes de la Federación, conforme á la facultad 28 del art. 50 de la Constitución, será la Ciudad de México”.

El Sr. *Becerra* dijo “...quisiera yo que V. Sob. se sirviera declarar no haber lugar à votar sobre el dictamen, y que volviera á la comisión para que reformándolo consulte la permanencia de los supremos poderes en esta capital sin la salida de los del estado, proponiendo en un reglamento todo lo que se deba practicar...”

Quedo pendiente la discusión sobre el referido dictamen.

6) Sesión del 30 de octubre de 1824⁷⁵

Bajo la presidencia de Miguel Ramos Arizpe continuó la discusión del art. 1o. del dictamen sobre que México fuera declarada ciudad federal.

Se declaró el artículo suficientemente discutido y que había lugar a votar.

Esta última declaración fue por votación nominal.

El artículo fue aprobado por mayoría en votación nominal

El Sr. *Vargas* hizo la siguiente adición:

⁷⁴ Ibid. pp. 71-73

⁷⁵ Idem. pp. 74-75

“Esta resolución no surtirá sus efectos, hasta que el Congreso general dicte una ley orgánica para que el Gobierno del Distrito federal, declare la parte que sus naturales y vecinos han de tener en la representación nacional, arregle sus demás derechos políticos y señale al estado de México la indemnización que sea justa”.

Admitida a discusión se turnó a comisión.

7) Sesión del 15 de noviembre de 1824⁷⁶

Como presidente Valentin Gómez Farías, continuó en lo general la discusión del dictamen de la comisión especial encargada de abrirla sobre ciudad federal.

Declarado suficientemente discutido, se acordó que la votación fuera nominal estando la mayoría por la afirmativa.

b. Decreto del 18 de noviembre de 1824⁷⁷

El paso definitivo para la creación del Distrito federal lo dio el Congreso Constituyente -anticipándose al ordinario- por decreto del 18 de noviembre de 1824, que fue promulgado por el presidente Guadalupe Victoria, con fecha 20 de noviembre del mismo año, con los siguientes puntos primordiales:

1o. El lugar que servirá de residencia 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 acción 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 jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta ley.

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 no pugne con la presente.

⁷⁶ Idem. p. 76

⁷⁷ Cfr. MORENO, Daniel. op. cit. p. 331

3. El Distrito Federal en la Constitución de 1857

En el Constituyente de 1856 nuevamente se discutió sobre el lugar de residencia de los poderes federales y los derechos políticos de la ciudadanía de la capital del país. En cuanto al primer punto, se propusieron para tal objeto el Estado de Querétaro y la Ciudad de Aguascalientes.

El proyecto de Constitución en el artículo 49 no hizo alusión al Distrito Federal, sino a las entidades que tenían ya el carácter de Estados y a los Territorios, contemplaba entre los primeros, el del Valle de México, que debía formarse con territorio del Estado de México, según el art. 50. Como una de las facultades del Congreso estaba la de señalar el lugar de residencia de los supremos poderes de la Unión y de cambiarlo, cuando lo juzgara conveniente.

Los debates se refirieron sobre todo a la facultad del Congreso, contenida en la fracción XVIII del artículo 64, para fijar la residencia de los Supremos Poderes y a resolver -primordialmente- las siguientes cuestiones:

1a. ¿debía o no la ciudad de México seguir siendo el lugar de residencia de los poderes federales, es decir, la capital de la República?,

2a. En caso negativo, ¿a qué ciudad se debía otorgar este rango?,

3a. Al efectuarse el traslado de dichos poderes, ¿el Estado del Valle de México se formaría con sólo el territorio de lo que entonces era el Distrito de México o con parte del Estado de México?⁷⁸

La Comisión Territorial presentó un dictamen fechado el 25 de noviembre de 1856 en el que propuso que los poderes federales radicasen en Querétaro (el Dip. Moreno propuso Aguascalientes, en tanto que Francisco zarco salió en defensa de la Cd. de México)

Para ilustrar la polémica respectiva citaremos el resumen formulado certeramente por Herrera y Lasso:

“En el Constituyente de 56, la doble cuestión del Distrito Federal, o sea el lugar de residencia de los supremos poderes y de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad de México, fue largamente debatida, sufriendo muy variadas transformaciones y cabiéndole a la metrópoli el honor de contar entre los defensores de su autonomía Arriaga, Mata, Zarco, Guillermo Prieto, Olvera, D. Ignacio Ramírez y en rigor, a la mayor parte del Congreso que aprobó la erección en Estado del Valle de lo que era

⁷⁸ Vid. BURGOA, Ignacio, op. cit. p. 925

Distrito Federal y le reconoció a éste, mientras la erección no se efectuaba, el derecho de elegir popularmente a sus autoridades políticas, municipales y judiciales”.⁷⁹

a. Debates

1) Sesión del 10 de diciembre de 1856⁸⁰

El Sr. *Mata* propuso para ordenar la discusión, que el artículo se dividiera en cinco fracciones: “...4a. la erección del Estado del Valle, y 5a. el establecimiento del Distrito Federal en Querétaro”.

La comisión aceptó la división propuesta por el Sr. *Mata*.

“...Sobre la fracción 4a. , relativa al Valle de México, el Sr. Díaz González pide que de una vez se resuelva cuáles han de ser los límites de lo que hoy es Distrito Federal.

La comisión accede a este deseo y somete al debate la idea de que el territorio que actualmente comprende el Distrito Federal se erija en Estado luego que deje de ser residencia de los supremos poderes...”

2) Viernes 12 de diciembre de 1856⁸¹

Siguiendo el debate sobre división territorial, la proposición relativa a la erección del Estado del Valle, consultaba que este Estado tenga los mismos límites del actual Distrito Federal, pero que no se erija hasta que cambien de residencia los supremos poderes.

El Sr. *Prieto* pidió que el artículo se dividiera en sus dos partes naturales.

El Sr. *Mata* refirió que en la comisión sólo pudo pasar la idea de erigir al Distrito en Estado, uniéndola a la del cambio de residencia; que el pensamiento era complejo y que, por lo mismo, le parecía inadmisibles la división.

El Sr. *Prieto* dijo que, no obstante, el artículo contenía dos ideas que debían examinarse separadamente y pidió que sobre el particular se consultara al Congreso.

El Sr. *Mata* dijo que en la comisión la erección del estado fue condicional y se hizo depender de la salida de los supremos poderes de la ciudad de México.

⁷⁹ Apud. *Ibid.* p. 926

⁸⁰ V. Debates Legislativos 1857, en Cuadernos para la Reforma Política de la Ciudad de México, Departamento del Distrito Federal, México, 1992, p.7

⁸¹ *Ibidem.* pp.7-12

El Sr. *Zarco* se negó a entrar en la cuestión mientras no se hiciera la pregunta pedida por el Sr. *Prieto*, y anunció que su ánimo era atacar la condición establecida por la mayoría de la comisión.

El Sr. *Guzmán* leyó algunos artículos del reglamento y entendió que no podía hacerse la división.

El Sr. *Prieto* presentó proposición escrita pidiendo que se consultara al Congreso sobre si se dividía el artículo, y la fundó brevemente diciendo que, unidas las dos ideas, el pensamiento aparecía embozado y confuso. Por lo que no había razón para que el reconocimiento de los derechos del Distrito dependiera de su condición accidental y arbitraria.

El Sr. *García Granados* se declaró en contra de la proposición del Sr. *Prieto*, porque la no división era cosa resuelta por la comisión, y creyó que era imposible separar las dos ideas, cuando la salida de los poderes era la condición precisa para que la ciudad de México pudiera erigirse en Estado.

El Sr. *Zarco* dijo que aún no era tiempo de discutir el asunto; que se trataba simplemente de si era acertado consultar al Congreso sobre un punto resuelto, no por la comisión, sino por su mayoría, que nadie podía considerar como infalible. “De esta resolución se apela al Congreso, y no hay motivo para oponerse a un acto tan sencillo”.

Por 54 votos contra 28 se resolvió que se hiciera la pregunta al Congreso y por 48 contra 41 se acordó la división del artículo.

Quedó como primera parte la erección del Distrito en Estado, y sin discusión fue aprobada por 60 votos contra 30.

La segunda retardó la erección hasta que salieran de México los supremos poderes.

El Sr. *Zarco* creyó que, “...si el Congreso ha reconocido los legítimos e incuestionables derechos del pueblo del distrito a tener un gobierno propio y a existir como estado de la federación, debe empeñarse en que la declaración que acaba de hacer sea una verdad práctica y no una vana promesa que sólo sirva para crear dificultades. La condición que retarda al Distrito su erección en estado sólo tiende a nulificar el acuerdo del Congreso...”

El Sr. *Guzmán* absteniéndose de entrar en la cuestión sobre residencia de los Supremos Poderes, dijo que debía considerarse si la ciudad de México había de ser Estado o Distrito Federal y que era imposible que fuera las dos cosas a la vez, porque habría choques inevitables entre las autoridades locales y las generales, como sucedió

cuando residieron en el mismo punto el gobierno del estado de México y los Poderes de la Unión:

Concluyó dirigiéndose a la conciencia de los señores diputados sobre si era conveniente establecer la anarquía de una manera constitucional.

El Sr. *Ramírez (D. Ignacio)*, contestando a estas últimas palabras, dijo que, según su conciencia, no resultaría la anarquía de que residan en un mismo punto los poderes de un Estado y los generales. Deseó que México solo fuera Estado; pero en su concepto, el artículo se fundaba en el supuesto falso de que ya estaba acordada la traslación de los supremos poderes. Planteó, para proceder con método y seguir un orden lógico, separar las dos cuestiones y considerarlas separadamente.

Manifestó “Una vez decretado que el Distrito se erija en estado, ¿desde cuándo ha de tener efecto esa erección? Inmediatamente, esto es lo justo, porque, al reconocer el derecho de los habitantes del Distrito a formar un Estado de la federación, se ha obrado conforme a justicia y se ha acatado el principio federal. Una vez proclamada la existencia de un Estado, el Congreso mismo no tiene facultad para suspenderlo en el pleno ejercicio de su soberanía. De ningún modo es justo que el Distrito quede en una situación anómala y precaria y mil veces peor que cualquier Estado”

Continuó “Se habla mucho de conflictos entre los poderes locales y los generales; pero éstos no son más que vanos fantasmas. Si se comprende bien cuáles son las funciones de uno y otro poder, se verá que es imposible que se choquen. El Gobierno general puede muy bien recaudar los impuestos de todo el país, puede administrara las aduanas marítimas sin tener menor disputa con el poder local. De la misma manera pude disponer del ejército y, en fin, ejercer todas las atribuciones que le encomienda la Constitución. Por tanto “Ningún inconveniente hay en que los poderes locales queden enteramente libres para ejercer sus funciones. Si se originan algunas disputas, ellas serán de la misma naturaleza que las que se susciten en cualquier otro Estado. Si en otro tiempo hubo algunos conflictos, fueron enteramente ridículos. Nacieron de funciones de iglesia, de asistencias al teatro; fueron cuestiones de etiqueta que no volverán a suscitarse porque se comprende ya cuáles son los altos deberes de la autoridad y se ven con desdén cuestiones tan pueriles”

Respecto a Querétaro dijo: “...creyó ver un beneficio en la traslación de los supremos poderes; pero, luego supo que iba a perder su libertad y su independencia, consideró la medida como una verdadera calamidad”.

Concluyó diciendo: “el artículo es inadmisibile, porque el Congreso no tiene facultad para atacar la soberanía de los Estados”.

El Sr. *Moreno* expresó que algunos señores trataban de combinar la existencia del Estado del valle con la estancia de los poderes supremos en la ciudad de México, combinación que - a su juicio- era enteramente imposible.

Dijo que la ciudad de México era un foco de corrupción y que de ningún modo “es conveniente que dos poderes soberanos estén colocados el uno enfrente del otro, porque serán inevitables sus luchas”.

Y Sobre si Querétaro consideraba como calamidad la residencia de los poderes, interpelló a los señores representantes de aquel estado, diciendo :”Si hay dificultades para la traslación a Querétaro, puede fijarse otro punto, cómo, por ejemplo, Aguascalientes”.

El Sr. *Prieto* dijo que una vez votado el principio de que el Distrito tenía derecho a existir como estado, la segunda parte del artículo era enteramente inútil, porque “los derechos no se proclaman con condiciones y porque la rectitud del Congreso no puede querer imponer una especie de pena a la población de México, mientras, por estas o aquellas causas residan aquí los supremos poderes de la federación. Si tal hiciere, se excitaría al Distrito a la rebelión para reivindicar sus derechos”

Por tanto “retardar la erección del Estado del Valle es conculcar el principio federativo, es violar la misma Constitución, es incurrir en una monstruosa inconsecuencia”

El Sr. *Olvera* afirmó que la comisión debió haber tratado en primer término la residencia de los supremos poderes pues consideraba verdaderamente imposible que la ciudad de México fuera a un tiempo capital de la federación y de un Estado, pus el choque entre los dos gobiernos sería inevitable cuando se tratara por ejemplo, de la fuerza pública y de la propiedad. Reconoció los justos derechos del Distrito y por lo mismo estuvo a favor de la salida de los poderes federales, haciendo hincapié en que era mejor retardar un poco la erección del Estado que promover conflictos perjudiciales a la nación entera.

El Sr. *Castillo Velazco*, como representante del Distrito, rechazó enérgicamente las injuriosas especies que se habían proferido contra la ciudad. Expresó que no existía incompatibilidad entre el poder local y el federal porque la Constitución determinaba la órbita de competencia que a cada uno correspondía.

Finalmente quedó aprobada la segunda parte del artículo por 48 votos contra 38.

3) Sesión del 11 de diciembre de 1856⁸²

a) Sábado 13 de diciembre de 1856

La comisión de División Territorial puso a discusión el artículo que consulta que el Distrito Federal se establezca en Querétaro, conservando éste su carácter de Estado.

El Sr. Reyes, a nombre de la comisión, anunció que el artículo se dividía en dos partes.

Quedando como primera la relativa a la traslación de los supremos poderes a Querétaro, el Sr. Mata expuso su inconformidad con que todo un estado se convirtiera en Distrito Federal, porque "bastan una diez millas cuadradas para la residencia del Gobierno general. Citó el ejemplo de los Estados Unidos, apuntó que no correspondían al Congreso Constituyente, sino a los constitucionales, resolver esta cuestión y dijo que Querétaro no era el punto más apropiado.

El Sr. Villalobos, aunque opinó en contra del artículo, como miembro de la comisión expresó que dentro de la razones que se alegan en la parte expositiva del dictamen, "se tuvo en cuenta que la ciudad de México era ya una rémora para los negocios públicos, que Querétaro era un punto céntrico y que anteriormente había servido ya de residencia a los supremos poderes.

El Sr. Prieto manifestó que el artículo no daba término para la traslación, como tampoco para la erección del Distrito en Estado: por lo que se produciría el *statu quo* ya que si los poderes salían del Distrito este sería soberano y si llegaban a Querétaro, destruían aquella soberanía. Se preguntó : "¿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, esto es perderse en el caos. Si se aprueba el artículo, que suerte se prepara a San Juan del Río, Jalpan, Cadereyta y demás poblaciones que hoy constituyen el Estado de Querétaro? ¿van a ser administradas por el presidente de la República como gobernador o tendrá un gobernador lacayo y esbirro, como será el que exclusivamente dependa del capricho del Gobierno de la Unión?". Por lo que propuso como más acertado que los poderes residieran en Tlalpan.

El Sr. Reyes dijo que la comisión se había propuesto alejar a los poderes de los elementos de centralización y que la ciudad de Querétaro ofrecía todas la comodidades necesarias par ser residencia de los supremos poderes.

⁸² Ibid. pp. 13-19

El Sr. Moreno se opuso a llevar al Gobierno a Tlalpan pues era preciso alejarlo del foco de corrupción que constituía la ciudad de México y buscarle aires más puros.

El Sr. Zarco expresó que encargada la comisión de proponer una nueva división territorial más adecuada a las necesidades del país y que satisficiera las exigencias de los pueblos, no estaba en sus atribuciones resolver la cuestión política y administrativa sobre la residencia de los supremos poderes. se pronunció en contra del cambio de residencia y solicitó que se declarara el artículo sin lugar a votar.

En votación nominal, se declaró no haber lugar a votar por 45 votos contra 43.

Los Srs. Moreno, Llano y algunos otros propusieron que Aguascalientes fuera la residencia de los supremos poderes y que la traslación se verificara antes del 16 de septiembre.

El Sr. Zarco opinó que el Congreso no estaba por la traslación a Querétaro ni a Aguascalientes y que se perdería inútilmente el tiempo en irle consultando sobre todas las ciudades y pueblos de la República, interpeló a la comisión de la Constitución sobre si tenía inconveniente en someter a debate la fracción del artículo que retiró, dando a los Congresos Constitucionales la facultad de fijar la residencia de los supremos poderes.

El Sr. Guzmán contestó que, declarado un artículo sin lugar a votar debía volver a la comisión proponente y que, fuera cual fuera el resultado a que llegara en este asunto, la comisión de Constitución estaba dispuesta a presentar oportunamente la fracción retirada.

El Sr. Reyes propuso como adición al artículo 50 que se declarara subsistente el Estado de Querétaro habiendo sido admitida esta adición y aprobada por unanimidad de 81 votos.

4) Sesión del 13 de diciembre de 1856⁸³

a) Lunes 15 de diciembre de 1856

Se puso a discusión el artículo 52 que dice: "Los estados de Guanajuato, San Luis Potosí y el nuevo Distrito Federal recuperarán la extensión que tenían antes de la erección del extinguido Territorio de Sierra Gorda, separándose al primero el pueblo de Contepec, que se agregará a Michoacán, uniéndose al segundo la municipalidad de Aqualulco, y segregándole el partido de Ojocaliente, que se anexará a Zacatecas juntamente con los pueblos de san Andrés del Teúl y Nueva Tlaxcala, del estado de Jalisco".

⁸³ Idem. pp. 20-23

La comisión anunció que, en lugar de la palabra *nuevo Distrito Federal*, se pondría la palabra *Querétaro*.

5) Sesión del 3 de enero de 1857⁸⁴

La comisión de división territorial presentó el siguiente dictamen:

Señor:

“La traslación de los supremos poderes de la República á una ciudad central de ésta, ha sido una idea antigua y que en varias épocas se ha discutido con bastante calor. Razones muy poderosas pueden hacerse valer en pro y en contra de este proyecto, pues los que se oponen á él alegan la costumbre casi inmemorial, de reconocer á México como capital de la República; los recursos de todas clases que aquí se encuentran, y la comodidad que los edificios prestan para las oficinas generales, cuya traslación á otro punto que se elija, será sumamente dispendiosa. Por el contrario, los que opinan por esta medida, creen encontrar en ella el remedio de una gran parte de los males que afligen al país y el único arbitrio que nos queda quizá para salvar á los estados fronterizos de las invasiones de los bárbaros, así como de las agresiones continuas de la república vecina.

Entre estas dos opiniones vuestra soberanía se ha decidido por la de trasladar fuera de esta capital á los supremos poderes: así lo atestiguan la erección del estado del Valle, y el haber admitido á discusión las proposiciones de los Sres. Moreno, Llano, Langlois, Muñoz y García de Arellano, de que pasamos a ocuparnos.

Pero antes, ecsaminemos el origen de esas proposiciones. Reprobada por vuestra soberanía la idea de trasladar los supremos poderes á la ciudad de Querétaro, los señores autores de dichas, proposiciones, creyeron que el soberano congreso deseaba un lugar mas céntrico aún, y como tal propusieron la ciudad de Aguascalientes.

En cuanto á establecer el distrito federal en la ciudad de Aguascalientes, la comisión está conforme con esa idea, por creerla conveniente, geográfica y políticamente hablando.

Las ventajas que resultarían de esta medida son bastante notorias...Si por la parte geográfica Aguascalientes presenta ventajas para establecer el distrito federal, por la parte política no son menores las que ofrece.

Pero, por grandes que sean las ventajas que presente este proyecto, la comisión cree que para llevarlo á cabo habrá muchas dificultades que vencer, y muchos intereses que contrariar, porque está en el orden natural de las cosas el que las grandes mejoras sufran también grandes contradicciones.

⁸⁴ Ibid. pp. 24-27

Además, repetidas veces se ha dicho, que la existencia de los supremos poderes de la unión es incompatible con la de los Estados donde residan, y que por lo mismo es preciso señalar á aquellos un lugar exclusivo para su residencia: la comisión tiene sobre este particular las mismas convicciones, y para que el proyecto que presenta contenga la resolución de estos inconvenientes, consulta á vuestra soberanía el modo con que en su humilde concepto puedan salvarse todos por medio de las proposiciones siguientes:

I. La ciudad de Aguascalientes, con un radio de una legua, formará el distrito federal, que sirva de residencia á los supremos poderes de la nación.

II. Cuando se establezca allí el distrito federal, las demás poblaciones que hoy forman el Estado de Aguascalientes, se reunirán á los Estados limítrofes que elijan, previa la aprobación del soberano congreso general.

III. El Estado de Aguascalientes conserva los límites que actualmente tiene hasta tanto no se trasladen á su capital los supremos poderes de la República.

IV. El primer congreso constitucional fijará la época en que deba verificarse la traslación de los supremos poderes.

Sala de comisiones del soberano congreso constituyente. México, Diciembre 30 de 1856. -*Rosas.* - *Llano.* - *Auza.* - *Aranda.* - *Garza melo.* - *Díaz Barriga.* - *Mateo Ramírez.* - *Ramírez.* - *Barros.* - *Rojas.* - *López.* - *Robles.* ”

Se presentó el voto particular de los Sres. *Mata, Villalobos y Zarco* - miembros de la comisión de división territorial- quienes difiriendo del parecer de sus compañeros acerca de la traslación de los supremos poderes a la ciudad de Aguascalientes, porque creían que no se debían coartar las facultades de los congresos constitucionales, pidieron al congreso aprobar la fracción 18 del art. 64 del proyecto de Constitución, que había sido retirada por la comisión respectiva, y que decía:

“18. Para designar un lugar que sirva de residencia á los supremos poderes de la Unión y variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.”

Se abrió el debate sobre el art. 1o. del dictamen de la mayoría.

El Sr. *Aguado* combatió el artículo por considerar que se coartaban las facultades ordinarias de los congresos constitucionales, y porque la mayoría de la comisión no alegó ningún fundamento para probar que esa atribución correspondía a ese Congreso, ni mucho menos para demostrar la conveniencia de transformar a Aguascalientes en capital de la República.

El Sr. *Zarco* explicó las razones por las que -a su juicio- todo congreso constitucional debía tener la facultad de cambiar la residencia de los supremos poderes cuando lo juzgara conveniente y dijo que si bien existían dificultades muy complicadas para la erección del Estado del Valle, era preferible detenerse ante los inmensos inconvenientes de la traslación.

El Sr. *Díaz Barriga* consideró que la federación podía vender todos los edificios que le pertenecían, y así proporcionarse recursos, tanto para la traslación como para su establecimiento en Aguascalientes.

Declarado el artículo suficientemente discutido, se recoge la votación , y no hay número. (...)

6) Sesión del 7 de enero de 1857⁸⁵

El artículo 1o. del dictamen de la comisión de División Territorial, que consultaba la traslación de los supremos poderes á la ciudad de Aguascalientes, fue reprobado por 43 votos contra 36.

Inmediatamente después, por 67 votos contra 12, fue aprobado el voto particular de los Sres. Mata, Villalobos y zarco, que presentaron la fracción 18 del artículo 64 del proyecto Constitucional que deja a los Congresos Constitucionales la facultad de fijar y variar la residencia de los supremos poderes. (...)

Se recibió una exposición del ayuntamiento de la capital de la república, dando un voto de gracias por la erección del estado del Valle y pidiendo que se le agreguen los distritos del Este y Oeste de México. (...)

7) Sesión del 20 de enero de 1857⁸⁶

(Jueves 22 de enero de 1857)

(...)Se recibió una exposición del ayuntamiento de la capital de la república, dando un voto de gracias por la erección del estado del Valle y pidiendo que se le agreguen los distritos del Este y Oeste de México. (...)

⁸⁵ Idem. p. 28

⁸⁶ Idem. p. 29

8) Sesión del 26 de enero de 1857⁸⁷

Se puso a discusión el dictamen sobre división territorial y se aprobó la adición del Sr. Zarco relativa a que los distritos del Este y Oeste de México, formaran parte del Estado del Valle.

9) Sesión del 28 al 31 de enero de 1857⁸⁸

Se dio cuenta con una proposición suscrita por unos treinta diputados, que pidieron que el congreso se declarara en sesión permanente hasta aprobar la minuta de la Constitución. (...)

(...) El Sr. *Prieto* reconoció la urgencia de expedir cuanto antes la Constitución; pero expresó su temor de que -estando pendientes las adiciones relativas a los derechos del Distrito- pudieran, por la prisa, quedar atropellados éstos derechos y “desheredados injustamente trescientos mil mexicanos”.

El Sr. *Olvera* manifestó -contrariando al Sr. *Prieto*- que los derechos del Distrito no habían sido conculcados, sino que por el contrario, el Congreso los había reconocido decretando la erección del estado del Valle, pudiendo llevarla a cabo la primera Asamblea Constitucional. (...)

El Sr. *Prieto* dijo que sería cierto que se habían atendido los intereses y derechos del pueblo del distrito, si no se le hubiera hecho una promesa que es una burla. Se le ha dicho: “Reconocemos tus derechos, porque no los podemos negar; pero, para que los ejerzas, espera la salida de los supremos poderes que nosotros no hemos podido decretar. Si quieres ser libre, conspira, lanza de tu seno al poder general.”

La comisión de Constitución presentó un dictamen consultando que, entre las facultades del Congreso de la unión, estuviera la de arreglar el régimen interior del Distrito y Territorios en lo político y en lo judicial, reservándole al pueblo la organización municipal:

Señores:

“La comisión de Constitución tiene el honor de presentar dictámen sobre la proposición de los Sres. diputados Gamboa y del Río, contraída á que el derecho que la Constitución otorga al pueblo del Distrito y territorios, de nombrar sus autoridades políticas y municipales, se estienda á nombrar también las judiciales, y á que se designen las rentas que han de servir á cubrir las atenciones locales.

⁸⁷ p. 30

⁸⁸ Ibid. pp. 31-39

Considerando que el derecho que se solicita se funda en principios de justicia, la comisión sin mas que hacer un ligero cambio en la redacción de las últimas palabras, tiene el honor de someter á la deliberación del Congreso la siguiente proposición:

“Se aprueba la adición al art. 64 del proyecto de Constitución por los Sres. Gamboa y del Rfo, en los siguientes términos:

A la fracción que dice: “Para el arreglo interior del Distrito federal y territorios, sobre la base de que los ciudadanos elegirán popularmente a las autoridades políticas y municipales, se agregará y “judiciales”, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”.

Sala de comisiones del congreso extraordinario constituyente. México, Enero 30 de 1857. -*Guzmán. -Mata. -Olvera. -Cortes y Esparza.*”

El Sr. *Ramírez* (D. Ignacio) dijo que el dictamen si en la apariencia concedía algo al distrito, en realidad lo que hacía ea consumir el despojo de todos sus derechos, privándolo de elegir gobernador y una asamblea que interviniera en sus régimen en su interior, arrebatándole sus rentas particulares perdiéndose en el erario federal e invirtiéndose en gastos que correspondían a todos los Estados con lo que “el Distrito quedaría con dobles cargas y sin recursos para su administración interior”.

El Sr. *Mata* comentó que la Comisión había querido asegurar al Distrito la libertad municipal, ya que el Congreso había creído imposible que existieran a la vez en un mismo punto los poderes de la Unión y los de un Estado.

El Sr. *Cendejas* manifestó que el artículo no tenía claridad y nada concedía al Distrito: “da tristeza ver que cuando tanto se declama en favor de los principios de la democracia, se quiera que el pueblo del Distrito en su administración esté bajo la tutela del Congreso General; es decir, de un cuerpo que él no elige y que no puede estar al tanto de sus necesidades”.

El Sr. *Olvera* afirmó que -a su entender- las dificultades que se presentaban en lo relativo al Distrito, tenían su origen en el supuesto falso de creer imposible la salida de los supremos poderes de la ciudad de México. La Comisión opinó en sentido contrario, al considerar fácil la traslación, creyendo que cuando ésta se verificara, el estado del Valle se erigiría con las mismas libertades que los demás Estados.

El Sr. *Banuet* expresó no encontrar razón en privar al Distrito de un gobierno propio, ni en someter asuntos interiores de una localidad a los poderes de la Unión, que según el principio federativo, no debían tener incumbencia.

El Sr. *Mata* dijo que la comisión había tenido que sujetarse a lo dispuesto por el congreso, sin volver a cuestiones ya resueltas, por lo que pidió no consultar nada relativo al régimen político interior del distrito.

Propuso un nuevo artículo consultando que el Congreso de la Unión arreglara el régimen interior del Distrito y territorios bajo la base de que el pueblo eligiera sus autoridades políticas y municipales.

La Comisión aceptó este nuevo artículo colocándolo entre las atribuciones del Congreso.

El Sr. *Castillo Velazco*, como representante del Distrito expresó que el nuevo dictamen no concedía nada, pues dejaba la elección de funcionarios al pueblo, pero quitaba al Distrito sus rentas.

El Sr. *Moreno* afirmó que al Distrito se le concedían los mismos derechos que al resto de la federación. No contribuiría con más que los Estados para los gastos públicos; enviaría representantes al Congreso, y no tendría porque quejarse de desigualdad, pues "cuando sea Estado tendrá los mismos derechos, la misma organización que los demás Estados; pero entre tanto es imposible que aquí subsistan uno en frente de otro el poder local y el poder general".

El Sr. *Prieto* dijo que muy poco o nada avanzaba el Distrito con poder nombrar un gobernador, si se le privaba de su hacienda particular, si todas sus rentas habían de ser ocupadas por el gobierno general en atenciones de la federación de modo que sin recursos nada podría hacer el Distrito, y el poder municipal sería impotente para atender a sus necesidades.

El Sr. *Gamboa* justificó su afirmación de que el Distrito Federal debía ser pequeño, refiriéndose sus ideas en este punto no solo a la ciudad de México, sino a cualquier lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes.

El Sr. *Castillo Velazco* recordó que se había clamado sobre la imposibilidad de que residieran los poderes generales y locales en un mismo lugar y dijo : "no se piensa en que ocupado el poder federal hasta de asuntos de política, desatienda sus principales deberes y se degrada y se envilece hasta convertirse en esbirro.

No hay razón, preciso es repetirlo, para dejar la cuestión a los Congresos futuros, cuando el actual tiene el deber de resolverla.

Se pregunta si cesar ¿Qué quiere el Distrito? quiere gozar de los beneficios de la Constitución, quiere elegir a sus autoridades, quiere tener rentas propias, quiere la libertad del poder municipal, y ninguna de estas pretensiones es contraria a los intereses

Unos 20 diputados presentaron una proposición pidiendo que discutidas y votadas las adiciones que habían sido presentadas, se diera cuenta con la minuta de la Constitución. Esta proposición fue aprobada con dispensa de trámites.

Después de un ligero debate entre los *Srs. Aguado, Guzmán, García Granados, Prieto, Viadas y Gamboa*, se aprobó la minuta, y se levantó la sesión a las siete y media de la noche, oyéndose en las galerías estrepitosos aplausos y gritos de: ¡Viva la Constitución! Viva el Congreso.

Como podemos advertir, de los debates producidos en el constituyente nació el artículo 46 en los siguientes términos: “El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito federal, pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar”, correspondiendo al Congreso de la Unión la facultad de decretar este traslado, según lo dispuesto por el art. 72 en su fracción V. En tanto los poderes radicaran en la ciudad de México, ésta representaría el Distrito Federal cuyo órgano legislativo sería el propio Congreso según el artículo 72 que en su fracción VI disponía: “el Congreso tiene facultad: VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas municipales y judiciales designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”.

Cabe destacar que esta facultad era ejercitable por modo permanente y definitivo, o sea, con independencia de la ubicación territorial del Distrito Federal, por tanto la misma no se extinguiría a consecuencia de que el Congreso dispusiese que la aludida residencia se estableciera en un lugar diferente de la ciudad de México.

Tal precepto (art. 72, frac. VI) atribuyó categoría política al Distrito Federal en cuanto que la ciudadanía en él radicada tenía el derecho de elegir a las autoridades políticas, municipales y judiciales de la propia entidad, así como a los diputados al Congreso de la Unión a razón de uno por cada 40 mil habitantes o por una fracción que pasara de 20 mil de conformidad con lo establecido por el artículo 53, derecho que se hizo extensivo en lo referente a la elección de senadores cuando se instituyó el bicameralismo por reforma de 13 de noviembre de 1874, por la cual el Distrito Federal podía acreditar, al igual que los Estados, los miembros al Senado de la República (art. 58, inciso A).

D. El Distrito Federal como Sede de los Poderes Federales y como Entidad Federativa

Definida su naturaleza jurídica por el artículo 44 constitucional “La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.⁸⁹

Sin embargo, el Distrito Federal no es simple y sencillamente el lugar donde residen los Poderes de la Federación, puesto que, de conformidad con el artículo 43 constitucional, es una entidad que forma parte integrante de ella.

Como entidad, el Distrito Federal tiene un territorio delimitado por la legislación orgánica respectiva, una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridades que desempeñan, dentro de él, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

A mayor abundamiento, la Suprema Corte de Justicia ha dictado la siguiente ejecutoria:

“El Distrito Federal queda asimilado en cuanto a su régimen interior a las entidades que integran la Federación, constituyendo una entidad distinta de la propia Federación”.⁹⁰

A pesar de ser considerado como entidad federativa no comparte la misma naturaleza de las demás partes integrantes de la Federación, ya que entre el Distrito Federal y un Estado de la República existen grandes diferencias, tales como las siguientes:

1. El Distrito Federal no es autónomo en lo concerniente a su régimen interior (no cuenta con su propia Constitución).

⁸⁹ Con base en lo anterior, el gobierno del Distrito Federal, al igual que su administración, han dependido -por mucho tiempo- de los poderes federales, careciendo en sentido material de asamblea legislativa propia, aún cuando formalmente el Congreso de la Unión ha funcionado como órgano legislativo local al legislar exclusivamente para el Distrito Federal. Ha carecido también de un gobernador electo popularmente y el Presidente de la República ha ejercido la función de ser ejecutivo local para el Distrito Federal. Solamente el poder judicial era y es de naturaleza formal y materialmente local.

⁹⁰ Cit. por. SOTO FLORES, Armando. “Origen, Naturaleza Jurídica y Gobierno del Distrito Federal”, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XLVI, No. 207-208. México, Mayo-Agosto 1996, p. 123

2. A diferencia de los estados no tiene gobernador sino jefe de gobierno, ni ayuntamientos, sino delegaciones.

3. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no interviene en el procedimiento de reformas a la Constitución General.

4. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no interviene en la formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes.

5. El artículo 124 constitucional señala que las facultades que no están expresamente conferidas a la Federación se entienden reservadas a los estados, mientras que el artículo 122 señala que todo aquello que no esté expresamente conferido al Distrito Federal se entiende reservado a la Federación.

La ausencia de autonomía del Distrito Federal lo convierte en una entidad *sui generis*, en un *cuasiestado* o un *semiestado* por no disponer de constitución propia, como si la tienen las demás entidades que conforman la federación.

Desde nuestro punto de vista, la naturaleza jurídica del Distrito Federal debe redimensionarse, determinándose no sólo por su carácter de asiento de los poderes federales, sino por el reconocimiento de su calidad de entidad federativa, de un gobierno local con todas las características de éstos, es decir, como un conjunto de órganos e instituciones de gobierno y un sinnúmero de relaciones entre éstos y los ciudadanos.

El reconocimiento de la naturaleza jurídica del Distrito Federal, en tanto entidad federativa, se consagra en el artículo 2º. del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, que dice: "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es *una entidad federativa* con personalidad jurídica y patrimonio propio..."

En consecuencia, todo intento de reforma para al Distrito Federal debe partir de la comprensión de sus dos dimensiones: sede de los poderes federales y entidad federativa (gobierno local).

La Reforma Política del Distrito Federal de 1996 se planteó en esta última perspectiva, en que lo importante fue la organización democrática de su gobierno, para garantizar derechos ciudadanos plenos a sus habitantes, promover la representatividad de sus autoridades y mejorar la capacidad de gobierno y administración de la ciudad capital.

EL DISTRITO FEDERAL EN LAS CONSTITUCIONES DE 1824 Y 1857

TEMA	1824	1857
<p>División Territorial</p>	<p>El 18 de noviembre de 1824 se declaró que la sede de los poderes federales sería el Distrito Federal, y que tendría dos leguas de radio con centro en la plaza mayor, aproximadamente 8,800 metros. Se concedió al Congreso del estado de México y al Gobernador que permanecieran dentro del Distrito Federal mientras prepararan el lugar de su residencia.</p>	<p>El Distrito Federal se dividió en prefecturas centrales y prefecturas interiores, en la jurisdicción de los antiguos cuarteles.</p> <p>La Constitución promulgada en 57 estipuló que, solo en el caso de que los supremos poderes federales se trasladaran a otro lugar, se erigiría el Estado del Valle de México en el territorio que en ese momento comprendía el Distrito Federal, con lo cual se ratificaron constitucionalmente los límites que se habían dado al D.F. en 1846.</p>
<p>Forma de Gobierno</p>	<p>La Constitución de 1824 señaló que el gobierno de la República sería representativo, popular y federal; que el sistema legislativo sería bicameral, y que las partes integrantes de la federación serían los Estados y Territorios. Asimismo estipuló que el Congreso General tendría la facultad de elegir un lugar que sirviera de residencia los supremos poderes de la federación, y ejercer en su Distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado, señalando expresamente que se nombraría un Gobernador para la administración del Distrito. Así, fue creado el Distrito Federal, coexistiendo con un ayuntamiento dependiente del Gobernador.</p> <p>El ayuntamiento de la Ciudad de México se convirtió en una entidad sin alcalde; sus funciones quedaron restringidas, tanto por la absorción de los poderes federales, como por la existencia del Gobernador, quedando circunscritas a los campos de administración, salubridad, beneficencia y control policiaco.</p>	<p>La Constitución de 1857, vigente hasta 1916, enumeró entre las partes integrantes de la Federación, al Estado del Valle de México y no al Distrito Federal, pero tal Estado solo se erigiría cuando los poderes federales salieran de la Ciudad de México.</p> <p>El Congreso Federal era unicameralista y tenía las facultades para el arreglo interior del Distrito y los Territorios.</p> <p>El Constituyente de 1856-1857 estableció que el Congreso Federal continuaría como el poder legislativo local en el Distrito Federal y lo facultó para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.</p> <p>El Gobernador del Distrito tenía facultades en materia de seguridad y sanidad.</p>
<p>Participación Civil, Política y Ciudadana</p>	<p>En junio de 1823 se expidió una ley Electoral que estableció la votación indirecta y confirió al Estado las atribuciones electorales en el país. Ese método también fue aplicable a la elección de los ayuntamientos.</p>	<p>El Congreso de la Unión reconoció y extendió a los ciudadanos la facultad de elegir a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándose rentas para cubrir sus atenciones locales.</p> <p>No obstante, a pesar de que la Ley Electoral correspondiente, otorgaba mayores garantías a los electores, el Presidente y los miembros del Congreso se seguían eligiendo por método indirecto.</p>

CAPITULO II
EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN EL REGIMEN
CONSTITUCIONAL (1917-1993)

CAPITULO II

El Gobierno del Distrito Federal en el Régimen Constitucional (1917-1993)

A. La Constitución de 1917

1. Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857 ⁹¹

En el Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857 que presentó el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, al H. Congreso Constituyente de Querétaro el 10. de diciembre de 1916, se propugnó por la restauración del régimen municipal para estructurar jurídica y políticamente al Distrito Federal.

En el artículo 43 se enumeró a esta entidad como parte integrante de la Federación .

El artículo 44 disponía: “ El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene más el de los Distrito de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla, que queda en el Valle de México, fijando el lindero con el Estado de México sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo”.

En cuanto a su representación política el artículo 52 estableció: “Elegir un diputado propietario por cada cien mil habitantes o por una fracción que pase de treinta mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio”, asimismo, integrar la Cámara de Senadores con dos miembros -al igual que los demás Estados-nombrados en elección directa (art. 56).

El mencionado proyecto en su artículo 73 facultaba al Congreso en los siguientes rubros:

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

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

⁹¹ Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857 presentado por el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, al H. Congreso de Constituyente de Querétaro, D.O.F. Tomo VI, 5ª. Epoca, Números: 84, pp. 914 y 915; 85, p. 922 y 87, p. 931

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

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

3a.- El Gobierno del Distrito Federal y el de cada uno de los Territorios, estará a cargo de un Gobernador que dependerá directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y el de cada Territorio, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio y los comisionados, a cuyo cargo esté la administración de la ciudad de México, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

4a.- Los Magistrados y los Jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, en los mismos términos que los Magistrados de la Suprema Corte y tendrán, los primeros, el mismo fuero que éstos.

Las faltas temporales y absolutas de los Magistrados se substituirán por nombramientos del Congreso de la Unión, y, en sus recesos por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente.

La Ley Orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los jueces y la autoridad ante la que se les exigirá las responsabilidades en que incurran.

5a.- El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios, estará a cargo de un Procurador General que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, el que lo nombrará y removerá libremente.

Las facultades del Presidente de la República, contempladas en el art. 89, relativas al Distrito Federal eran las siguientes:

II. Nombrar y remover libremente ...al Gobernador del Distrito Federal...al Procurador General de Justicia del Distrito Federal...

Se exceptuaban de refrendo los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, dirigidos al Gobierno del Distrito ya que éstos los enviaría directamente el Presidente al Gobernador; en los demás casos deberían ir firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que correspondiera el asunto, pues sin tal requisito no serían obedecidos (art. 92).

a. Debates

1) Sesión del 8 de enero de 1917 ⁹²

Discusión del dictamen sobre el artículo 73.

Las cinco primeras fracciones del artículo 73, dicen:

“Ciudadanos diputados:

“El artículo 73 del proyecto de reformas, colocado en el párrafo tercero *De las facultades del Congreso*, contiene algunas variaciones respecto al relativo de la Constitución de 1857.

“La Comisión se permite presentar en este dictamen las cinco primeras fracciones de ese artículo, que no contienen ninguna novedad y que ha estado, sin objeción, en la práctica constitucional del país, desde la Constitución de 1857 hasta la fecha.

“En esa virtud, se permite proponer a la aprobación de esta Honorable Asamblea, el texto de esas cinco fracciones, que es el siguiente;

“PARRAFO TERCERO

“De las facultades del Congreso

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

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

2) Sesión del 13 de enero de 1917 ⁹³

Se dio lectura al voto particular del ciudadano General Jara, relativo al artículo 73.

“VOTO PARTICULAR DEL C. DIPUTADO HERIBERTO JARA.

“Vengo a formular mi voto en contra del dictamen de la mayoría de la 2a. Comisión de Reformas a la Constitución, en lo que se refiere al inciso VI, fracción II del artículo 73.

“El dictamen en cuestión dice así:

⁹² V. *Debates Legislativos 1917*, Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, Departamento del Distrito Federal, México, 1992, pp. 7 y 8

⁹³ *Ibid.* pp. 9 y 10

“II. Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley”.

“No encuentro razón fundamental para substraer a la municipalidad de México del régimen establecido para las demás municipalidades de la República.

“El hecho de que hayan residido ordinariamente los poderes federales y el Gobierno del Distrito en la ciudad de México, no debe invocarse para la resolución que ha tomado la mayoría de la 2a. Comisión al tratar este punto, pues si esto no se admitiera, en las capitales de los estados tendría que desaparecer el Ayuntamiento de la ciudad, o formarse, no por elección popular, sino por designación del jefe del Ejecutivo del Estado, lo que constituiría una excepción injusta.

“No puede alegarse la falta de recursos para el sostenimiento de la municipalidad como entidad independiente, pues si el Ayuntamiento de referencia percibe todas las contribuciones que le corresponde, es indudable que podrá cubrir con holgura todas sus necesidades, y hasta tendría superávit.

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

“Pudiera alegarse la inconveniencia de que un cuerpo de policía tan numeroso como el de México dependiera del Ayuntamiento, residiendo allí los poderes federales. Pero en este caso pudiera establecerse que dicha policía dependa directamente del Gobernador del Distrito mientras los poderes de este Gobierno tengan su asiento en la capital de la República.

“Por lo expuesto, pido respetuosamente a esta honorable Asamblea se digne aprobar la fracción de referencia en la siguiente forma.

“II. Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, inclusive la municipalidad de México, a la que se dejará el libre funcionamiento como entidad municipal, disfrutando de todas las prerrogativas que la ley señala, y devolviéndole la administración y manejo de los ramos, que, indebidamente, han estado bajo la acción directa del gobernador del Distrito”.

3) Sesión del 14 de enero de 1917 ⁹⁴

La fracción VI del artículo 73 dice:

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

“1a. El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en municipalidades, cada una de las que tendrá la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

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

“3a. El Gobierno del Distrito Federal y el de cada uno de los Territorios, estará a cargo de un gobernador, que dependerá directamente del presidente de la República. El gobernador del Distrito acordará con el presidente de la República, y el de cada Territorio, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio y los comisionados a cuyo cargo esté la administración de la ciudad de México, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.

“4a. Los magistrados y los jueces de primera instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión en los mismos términos que los magistrados de la Suprema Corte, y tendrán, los primeros, el mismo fuero que éstos.

“Las faltas temporales y absolutas de los magistrados se substituirán por nombramientos del Congreso de la Unión, y, en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La ley orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los jueces y la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran.

“5a. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un procurador general, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, el que lo nombrará y removerá libremente”.

A discusión.

El C. Silva pidió a la Comisión manifestar las razones que tuvo en cuenta para consignar que la ciudad de México no tendría Ayuntamiento por elección popular, sino que estaría a cargo de cierto número de comisionados la municipalidad de México.

⁹⁴ Ibidem. pp. 11-24

El C. Machorro y Narváez en respuesta a la interpelación del diputado Silva manifestó que obraban en el sentir de la Comisión las siguientes consideraciones:

“La nueva organización de los ayuntamientos, por el establecimiento del Municipio Libre, hace verdaderamente incompatible la existencia de los ayuntamientos con la de los poderes de la Federación en una misma población. El Ayuntamiento o Municipio Libre debe tener la completa dirección de los negocios, y los poderes federales tendrían, bajo todos los ramos en que tengan que ver algo con el Municipio, que estar sometidos a éste, lo que sería denigrante para los poderes federales. El Municipio tiene muchos intereses pequeños que manejar, pero con ellos hay bastante para poner trabas y para atacar la decisión del Ejecutivo; podría recurrir el Ayuntamiento a sus pequeños elementos. Por ejemplo: el Ayuntamiento de la ciudad de México manda hacer unas obras públicas o abrir un drenaje frente a la puerta de la casa del presidente o frente a la puerta del Palacio Nacional, cercándolo de tal manera, que no es posible pasar de un lado a otro; nadie puede cubrir aquello porque depende del Ayuntamiento que se haga, y los poderes federales quedan en ridículo. El Ayuntamiento de la ciudad de México debería disponer de una fuerza como de cinco mil hombres y esa fuerza armada, si dependiera del Municipio Libre, pondría en un verdadero conflicto al presidente de la República, que tendría frente a sí aquella fuerza y estaría obligado a disponer de unos diez o quince mil hombres para estar cubierto de cualquier atentado...”

“Recuérdese que cuando residían los poderes federales en Veracruz, la Secretaría de Gobernación tuvo algunas dificultades con el Gobierno del Estado, por cuestiones de carácter municipal. El Gobierno defendía su soberanía local y la Secretaría de Gobernación quería intervenir en alguna forma y entiendo que hubo algunos choques con ese motivo. Es un punto delicado y es de prudencia, aunque en el fondo parece impolítico, parece inconveniente quitar a la ciudad de México el Ayuntamiento, que tiene la gloriosa tradición de que en él se proclamara la soberanía nacional el 8 de agosto de 1808. Sin embargo, atendiendo a las razones políticas que he expresado y a la completa independencia que deben tener los poderes federales, la Comisión ha creído conveniente hacerlo así”.

El C. Jara en contra de las razones expuestas por Machorro Narváez manifestó no entender por qué habría incompatibilidad entre los poderes federales y el Municipio; pues si esto se tuviera en cuenta, entonces “admitiríamos que no es posible la existencia del pacto federal en la República”. Se preguntó: “¿Qué tiene que ver que el Ayuntamiento de la ciudad de México disponga que se haga tal o cual obra o disponga que no se haga, si en esas minucias no deben inmiscuirse los poderes federales?”.

Continuó diciendo: “Si fuésemos a admitir que los poderes federales se lesionan por alguna disposición municipal, entonces admitiríamos también que las disposiciones municipales no pueden existir en donde residen los poderes de un Estado, porque existe la misma relación. Los poderes municipales en relación con los poderes del Estado, están en igual proporción que los poderes municipales en relación con los federales de la ciudad de México. No hay porque temer que exista un conflicto; existiría cuando hubiera alguna

intransigencia de parte de los señores municipales y cuando hubiera una tendencia marcada de parte del Ejecutivo para invadir las funciones del poder municipal.

“... Señores diputados, yo no considero que sea justo, que sea razonable la determinación de segregar a la ciudad de México, precisamente la ciudad más populosa de nuestra República, la que debe tener un cuerpo que se dedique esencialmente a su atención y cuidado, repito, no estimo justo ni razonable que con ella se observen otros sistemas que con el resto de la República y que esa ciudad se le prive de tener su ayuntamiento propio que vele por sus intereses y que, en cambio, a otras ciudades de menor importancia, que tienen menores atenciones, se les conceda la libertad municipal, se les conceda tener su ayuntamiento propio. Así, pues señores diputados, yo os invito a que en nombre de la democracia y de la justicia votemos en contra de la fracción a que me refiero”.

El C. Palavicini señaló que el tema que se trataba no era para saber si se afectaba o no a la democracia, sino si podía haber un verdadero funcionamiento democrático en un Municipio como el de la ciudad de México, sobre este tópico concretó su intervención diciendo que “la ciudad libre desde el punto de vista municipal, en su origen histórico, es la ciudad que tiene todos los recursos para subsistir, que vive de si misma; este fue el origen de las ciudades.

“Pero este origen de la organización municipal, que en México nunca ha llegado a tener tradición y que va a surgir apenas con la revolución constitucionalista, que estableció la autonomía del Municipio fracasará totalmente en México, como ha fracasado hasta la fecha el Municipio; y voy a demostrar por qué. La ciudad de México no es una ciudad autónoma ni nada; vive de los recursos de la federación, es decir de los recursos de los Estados; la ciudad de México ha vivido siempre de las contribuciones afluentes de todas las entidades federativas para su embellecimiento; esto es legítimo, a esto tenía derecho la ciudad de México; pero a esto no tiene derecho los municipales de la ciudad de México. Cuando el diputado Jara quiere que los municipales de la ciudad de México, en un cónclave especial, en un Congreso propio, dispongan de todas las obras materiales, de todas las obras públicas, tengan libertad para contratar y resolver todos los asuntos cuantiosos de la ciudad de México, se imaginan que es propio de la ciudad de México lo que va a invertir.

“... Existe también una razón de soberanía popular en suprimir el Municipio a la ciudad de México. El Municipio de México, resolviendo sus obras materiales, tiene que disponer de fondos que no son propios y lo hace resolviendo en el Consejo Municipal todos los contratos de luz, pavimentos, etc., en cambio, si no fuesen los concejales de la ciudad de México los que tuvieran que resolver, sería el Congreso, los representantes de los Estados, que es de donde viene el dinero. El Ejecutivo no podría hacer nada absolutamente, ni podría disponer de un solo centavo de la Federación, sino por acuerdo del Congreso. Es precisamente la Cámara de Diputados la que lo autoriza y no se puede hacer ningún contrato de obras públicas si no lo aprueba el Congreso.

“Así, pues la vigilancia inmediata del Municipio sería eficaz en cada una de las poblaciones del Distrito Federal; pero no sucede lo mismo en la ciudad de México; en

México sucede lo contrario; la marcha de la enseñanza está subalternada a una Dirección General de Educación, que en caso de que existiera el Municipio pasaría a depender del Ayuntamiento, y ya en un caso como éste es donde se demuestra la imposibilidad de un cuerpo colegiado para dirigir (*se refiere al Consejo Municipal*).

“Además, la ciudad de México no puede subsistir municipalmente, porque no tiene recursos para ello.

“Hay una serie inconcebible de autoridades, constantemente en desacuerdos: el gobernador del Distrito no sabe todavía hasta donde llegan sus límites de acción, frente al presidente municipal, y el presidente municipal y el gobernador del Distrito se encuentran todos los días frente al comandante militar. El comandante militar, el gobernador del Distrito y el presidente municipal están siempre en México con una serie de dificultades de jurisdicción aun para lo más sencillo.

“... Si la Federación sostiene a la ciudad de México, no debe nombrar sus funcionarios el Ejecutivo, o debe nombrarlos, previa consulta al Congreso de la Unión; así como va a nombrar sus magistrados, debe someter al Congreso el nombramiento de las autoridades que vayan a regirla; lo voy a demostrar: si las autoridades de la ciudad de México fuesen únicamente nombradas por el Ejecutivo, resultaría que todos los poderes ahí residentes estarían subalternados a una autoridad ejecutiva inmediata, que no tendría por los otros poderes más que el respeto que quisiera darles, considerando la jerarquía que las leyes les dan. Pero si los gobernadores de la ciudad de México tienen que ser nombrados por el Ejecutivo con ayuda del Congreso de la Unión, la Federación estaría vigilándolos.

“No hay ninguna relación entre el gobierno de un Estado y el Municipio de la capital del Estado, porque ésta no es residencia de un gobierno de Estado; porque tampoco tendrían que ver las municipalidades que rodean a la ciudad de México, sino simplemente la propia ciudad de México, residencia de los poderes federales. La confusión ha venido al diputado Jara y a otros compañeros que creen que quitando el Ayuntamiento se les prohíbe con esto la votación directa a los ciudadanos de México. No se les priva de nada, pero aún suponiendo que se les privara de algún derecho, como por ejemplo para elegir municipales, para administrar fondos que no son de la municipalidad, el derecho dado preferentemente a los habitantes de la ciudad de México es enorme con relación a la representación de los Estados. ¿Por qué razón el habitante de la ciudad de México va a tener esas ventajas, con las que no cuentan los Estados? los habitantes del Distrito Federal en la Unión Americana, no pueden votar, conservan su vecindad del lugar donde han salido para ir a votar allí en la elección general; pero ya se sabe que en la ciudad de Washington los habitantes no tiene voto y no deben tenerlo, porque, en realidad, no pueden administrar una ciudad que está pagada por la Federación.

“En la ciudad de México no se les quita el voto en lo general pues tienen su voto para otra clase de funcionarios de elección popular.

“... En la ciudad de México no puede existir el Municipio, y es a la representación nacional a la que toca vigilar el progreso, el lujo y el adelanto de la ciudad de México que es una ciudad federal. Es a los representantes de la República a quienes les toca exclusivamente controlar los intereses de una ciudad donde residen los poderes federales, y es a los poderes federales a quienes les toca designar autoridades, para que respeten su poder y para que no dependan de una autoridad municipal que constantemente este urgida de fondos, porque sabe que no vive de sus propios recursos sino, de los de la Federación”.

El C. Martínez de Escobar se pronunció en contra de lo expresado por el diputado Machorro y Narváez (quien había dicho que la existencia del Ayuntamiento en México traería consigo un estorbo al funcionamiento de los poderes federales), manifestando que el Ayuntamiento de un Estado podía coexistir con los poderes de ese mismo Estado y que las mismas dificultades que se le presentaban al Ejecutivo en una entidad federativa se le presentarían al del Ejecutivo de la Federación.

Pidió no tomar en consideración el proyecto ya que “se tendría que llegar a la conclusión de que el pueblo de la ciudad de México no votará jamás, es decir, que así como no debe votar por el Ayuntamiento, no debe votar tampoco en las elecciones generales del Congreso. De manera que no hay razón de peso para decir que no debe existir Ayuntamiento en la ciudad de México, pues tal Ayuntamiento es absurdo”.

Aseguró que la mayoría de los diputados votarían en contra del dictamen de la Comisión pues “es tradicional la existencia del Ayuntamiento en la ciudad de México; en la ciudad de México ha habido Ayuntamiento desde hace 50 o 60, 100 y más años; ¿Cuándo no ha existido Ayuntamiento en México?. Ni en la época de Porfirio Díaz; aun entonces, que sabemos que se le restringieron facultades, que se le privó de su carácter de personalidad moral, de su carácter político, de la facultad de tener bienes, etc., etc., de que no hiciera contratos, y otras restricciones por el estilo, que casi lo redujeron a minoría de edad.

“Yo creo, vuelvo a repetir, que sería cuestión de reglamentación ver como se hace para que el Ayuntamiento pueda subsistir, para que pueda procurarse todos los elementos necesarios para su existencia y vigoroso desarrollo”.

Insistió en que no encontraba ninguna razón por la cual el municipio de la Ciudad de México no fuera electo popularmente y por qué no existiera en esta forma y por el contrario veía que se hollaban en cierta forma las instituciones democráticas, pues “en todas partes donde se tienen estas instituciones, el sistema republicano, sobre todo, el municipio, es libre; la autonomía municipal es lo que se va buscando, es el anhelo, es el deseo, es la aspiración, es la tendencia; de manera que las razones económicas expresadas para decir que el Ayuntamiento no podrá existir, no podrá vivir, porque le faltan fuerza y vida, no son de peso, no son invencibles, pues es necesario que algo deba hacer la revolución; debe buscar los medios adecuados y proporcionarles todos los elementos que necesita”.

Concluyó su intervención pidiendo: “que la libertad del municipio sea un hecho, que de aquí salga ya votada para que la libertad municipal sea una verdad confortante; es necesario que sobre esa libertad se edifique nuestro sistema de Gobierno y de Constitución, nuestro gran edificio republicano, democrático, representativo, que debe tener ese fundamento como vida, luz y calor. En la ciudad de México no es posible que el pueblo deje de ejercer su soberanía. El Municipio Libre es el progreso de los pueblos, es el árbol secular a cuya sombra deben descansar la verdadera libertad y la verdadera democracia sobre nuestro fecundante suelo, esencialmente federativo”.

El C. Cabrera se refirió a los conflictos que se suscitaron entre el Gobierno de la Federación y el Gobierno del Estado y la Junta de Administración Civil cuando se trasladó el Primer Jefe a Veracruz.

El C. Rodríguez José M. en relación con lo expresado por el C. Cabrera dijo que “el principal peligro que existe en México es que en la ciudad de México el Gobernador del Distrito es una especie de Jefe Político y yo recuerdo que en la mayor parte de los estados donde existió jefe político, nunca pudo haber Ayuntamiento”.

El C. Palavicini aludió a la intervención del diputado Martínez de Escobar y afirmó que “precisamente para que una entidad pueda ser libre, necesita tener recursos propios, que son la base de la libertad; no existe la libertad sin que tenga en basarse; precisamente la libertad de los Estados estaba organizada de tal manera que pudieran existir aquellos, y en la ciudad de México eso es impracticable. Por otra parte, la tesis que sostiene el Dr. Rodríguez, es la buena; no puede existir una autoridad ejecutiva, si existe una autoridad municipal que es ejecutiva, y yo interpreto esa fracción del artículo en el sentido de que las autoridades de la ciudad de México, deben ser nombradas por los poderes federales, no por el Ejecutivo, sino por toda la nación, que es la que paga todos estos gastos, es decir por el Congreso de la Unión”.

El C. Espinosa Luis, opinó que el Ayuntamiento de la ciudad de México era cuestión económica en el fondo; y de reglamentación. Hizo dos aclaraciones; la primera referente a las dificultades del Ayuntamiento con las autoridades superiores de Veracruz, cuando esa ciudad fue capital provisional de la República; y la otra, al hecho de que, en Washington no existe Ayuntamiento.

Rebató el argumento expuesto por el diputado Rodríguez diciendo que: “Veracruz no estaba en condiciones de responder a la magnificencia que querían darle los mandatarios que se encontraban en ella, elevándola a una segunda metrópoli. He aquí por qué vinieron tantas dificultades, por qué la adaptación era ilógica traída de los cabellos, a fuerza”.

En relación al segundo punto de su aclaración manifestó que efectivamente “en Washington no existe el Ayuntamiento; tampoco existía en Versalles en tiempo de las monarquías. La razón es muy sencilla; en Washington se reúnen exclusivamente el gobierno, la política, el capitalismo y toda esa gente que va en busca de un lugar para darse una vida regalada, como en Versalles. Así, pues, el caso de México es muy distinto;

México tiene alrededor de 600 mil habitantes, casi el doble de los habitantes de ciertos Estados. Considerando que quisiera hacerse otro Washington en México, no sería posible porque allí no existe únicamente gente de dinero; allí hay, cuando menos, un 50 por ciento de habitantes verdaderamente pobres, por ello es necesario la institución municipal en la ciudad de México.

“La revolución constitucionalista, que no solamente viene conquistando principios democráticos, sino principios aun más altos, como éste, el de que el ciudadano ponga en ejercicio sus derechos, se vería fracasar en México si no se permitiese a sus habitantes el derecho de elegir a sus autoridades inmediatas. Bien sabido es de todos vosotros que una de las características de las dictaduras es imponer autoridades, mandatarios, y todas las imposiciones han sido siempre odiosas; pero la revolución constitucionalista tiene el deber imprescindible de que en cualquiera de los pueblos de la República, hasta en los más humildes, no haya autoridades impuestas.

“En cuanto a la cuestión económica, no veo que sea verdaderamente incompatible la institución del municipio por falta de recursos. En México, es seguro que sí existen recursos suficientes para que una corporación municipal tenga vida independiente, es decir, económica.

“Voy a exponer mi idea: a primera vista como se ha expuesto, parece que no, porque en México se hacen edificios tan grandes y costosos como un Teatro Nacional que está desde hace 5 años en construcción y no se ha acabado. (Aplausos) Pero eso no depende del municipio, corresponde a la Federación; pero al Ayuntamiento solamente corresponden los gastos que son verdaderamente suyos, como son aguas, mercados, alumbrado, panteones, diversiones públicas, casas *non sanctas*. Teniendo en consideración este funcionamiento del cuerpo municipal, debo advertir que haciendo un estudio especial de este funcionamiento, adaptándole aquellas modificaciones que puedan ser aplicables al medio, no se hace un municipio enteramente igual a los municipios de las poblaciones donde no tiene otra autoridad; creo, pues, que esta forma, el Ayuntamiento de la ciudad de México podrá existir perfectamente, teniendo una libertad relativa, porque la libertad tiene que ser siempre relativa, como la que existe en todos los casos; en estas consideraciones, entiendo perfectamente adaptable la creación de ese Ayuntamiento. Ahora, nosotros, ¿Cómo le respondemos a la revolución, cómo al pueblo armado, al decirle que le negamos el derecho de elegir a sus autoridades a 300 mil habitantes pobres, no incluyendo a los 300 mil habitantes ricos que residen en la ciudad de México?. Esta es una ciudad federal, pero tiene también un gobierno, que es el que puede hacerse cargo de la cuestión económica; y en lo que se refiere únicamente ha asuntos federales o en lo que se refiere a las instituciones municipales, ya lo explicó el Sr. Martínez de Escobar: así como en una capital de Estado donde existe un gobierno funciona perfectamente un Ayuntamiento, de la misma manera puede funcionar en la capital de la República”.

Habiéndose considerado suficientemente discutido, *El C. Machorro y Narváez*, consultó a la Asamblea la conveniencia de que el inciso segundo de fracción VI del artículo 73 se votara en dos partes, una que decía: “cada municipalidad estará a cargo de un

Ayuntamiento de elección popular directa”, y otra: “hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley”.

Se procedió a la votación de las fracciones I, II, III, IV y V; inciso I de la VI, y primera parte del inciso II de la fracción VI; quedando pendiente para su votación la segunda parte del II inciso de la fracción VI.

Fueron aprobadas las fracciones de la I a la V, inciso I de la VI y primera parte del inciso II de la misma fracción VI, por unanimidad de 139 votos.

Se procedió a la votación de la segunda parte del inciso II de la fracción VI, que decía:

“Hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley”

Se procedió a la votación, resultando: por la afirmativa, 44; por la negativa, 90. Desechado.

4) Sesión del 15 de enero de 1917⁹⁵

Se puso a discusión el artículo 73, inciso 3o., fracción VI.

El C. *Palavicini* hizo uso de la palabra para una moción de orden en la que pidió al presidente de la 2a. Comisión de Reformas, informar si había relación entre la fracción II y la III; si se conservaría al gobernador del Distrito a pesar de existir el Ayuntamiento y las funciones que éste tendría.

El C. *Machorro y Narváez* creyó necesario retirar la última parte del tercer inciso: “Tanto el gobernador del Distrito Federal...”, y agregó que en cuanto al Gobernador del Distrito habría una ley secundaria.

El C. *Palavicini* preguntó a la Comisión si dejaba este inciso en la misma forma, pues desde su punto de vista debía retirarse desde la parte que decía: “Los comisionados a cuyo cargo esté la administración de la ciudad de México...”

El C. *Machorro Narváez*, presidente de la 2a. Comisión, manifestó su conformidad con la propuesta.

Se puso a discusión el inciso 4o., de la misma fracción y artículo.

El C. *Martínez de Escobar* al hacer uso de la palabra expresó: “...El principio de la División de poderes es un axioma en la ciencia constitucional, y tal parece, señores, que los

⁹⁵ Idem. pp. 25-39

ciudadanos que presentan el dictamen sobre esta cuestión lo mutilan, lo truncan y lo quieren de una vez por todas realmente matar: de aquí la inconsecuencia en que incurrimos después de haberlo establecido como idea fuerza de nuestras instituciones. Esto es así, y se los voy a demostrar. Para que nuestro gobierno en realidad funcione armónicamente, debe existir legalmente ese equilibrio armónico que es necesario y fundamental en las instituciones republicanas y al efecto debemos ir delimitando perfectamente bien cuáles son las funciones de uno y otro poder, es decir, que unos y otros no estén invadiendo, y salta a la vista una invasión en el dictamen de la Comisión, del Poder Ejecutivo al Poder Judicial. Yo no creo ni sería tan insensato de venir a expresar aquí que ese principio es un principio absoluto, es decir que jamás pueda el Poder Ejecutivo tener ninguna intervención en el Legislativo, ni el Legislativo en el Judicial, ni el Judicial en el Ejecutivo: todos son elementos que vienen integrando a todo el cuerpo político; cada uno de estos poderes, son ramos de un solo y gran poder público, pero, como antes decía, es necesario buscar ese equilibrio armónico, y no que venga uno de ellos invadiendo la soberanía del otro; no la soberanía, porque no somos soberanos, sino las atribuciones de cada uno de ellos, porque esto es esencialmente peligroso. Dice la fracción relativa que los jueces, los componentes de los tribunales de Justicia, etc., serán nombrados por el Congreso de la Unión en los mismos términos en que son nombrados los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la nación. Tenemos que remitirnos al artículo relativo al nombramiento de magistrados a la Suprema Corte de Justicia; creo que es el artículo 96, si no me equivoco, y en ese artículo vemos, en la fracción relativa, que no obstante que el Congreso está ejerciendo funciones de Colegio Electoral, eligiendo el personal judicial tienen que ser previa la presentación, digamos así, de los candidatos que surjan en el Congreso, al presidente de la República, para que este respetable funcionario de la federación haga observaciones a esos candidatos o proponga otros.

“...Debemos estudiar con serenidad, con calma, con juicio, la forma de elección de los magistrados no dándole intervención al Poder Ejecutivo, porque de lo contrario, el Poder Judicial será subordinado de aquél, y la actividad de la justicia, que es la más noble del espíritu humano y de que más necesita la República Mexicana, tanto como de la libertad municipal de que he hablado, aún más, como que es una función esencialísima de la sociedad hecha Estado, que debe llevar pura y limpia la revolución constitucionalista en su bandera; y en otra forma será violada, será escarnecida, y, constituida, un desencanto más para el pueblo mexicano, abnegado y doliente. Pido, por estas razones, que sin pérdida de tiempo y sin vacilaciones rechazemos el dictamen de la Comisión; por absurdo y peligroso, y por lo tanto, propongo que los magistrados de la Corte se elijan directamente por el Congreso de la Unión, cuando menos durante el próximo período constitucional. Existen muchas maneras de remediar este malísimo sistema propuesto por la Comisión; pero por lo pronto, les doy este alerta sincero y entusiasta y emito mi opinión al efecto; tampoco creo, y sinceramente lo confieso, que la tendencia del encargado del Poder Ejecutivo, al redactar ese artículo perfectamente antidemocrático, de finalidad dictatorial, porque, como antes expresé, cuando una obra es producto de una inteligencia meramente individual necesariamente tiene defectos, y para ello es saludable la intervención de la inteligencia colectiva, que, al discutirla, la complementa y perfecciona. Pensemos, pues, es este

problema y no desaprobemos el dictamen hoy presentado, señores diputados, porque así lo exige la salud nacional. (Aplausos)”

Se dio lectura a una moción presentada por el ciudadano *Bojórquez*.

“Honorable Asamblea:

“En vista de que la discusión del inciso 4o. de la fracción VI del artículo 73, está subordinada a la manera como deba hacerse la elección de los magistrados de la Suprema Corte, tratada en el artículo 96, nos permitimos proponer que se discuta primero este último artículo que el inciso 4o. a que hacemos referencia.

Por acuerdo de la mayoría se tomo en consideración la moción y se puso a discusión.

El C. Palavicini propuso a la Comisión poner a discusión ambas cosas, y de esa manera, al terminar, resolver el asunto con el concepto que la Cámara se forme.

El C. Truchuelo insistió en que la Comisión propusiera separar los referidos artículos para cuando se traten todos en conjunto.

En oposición a lo propuesto por el *C. Truchuelo*, el *C. Palavicini* recordó que el criterio que había aceptado la Cámara fue el de reunir los artículos que fueran afines para no hacer debates aislados y reiteró que si del artículo 96 dependía la resolución que estaba a debate, no había obstáculo, ni inconveniente alguno para que la Comisión presentara todo a la vez, el art. 96 y la fracción relativa.

Por acuerdo de la presidencia se preguntó a la Asamblea si consideraba suficientemente discutido el punto relativo a la moción suspensiva. No hubo mayoría.

Continuó la discusión del inciso 4o.

El C. Truchuelo recordó a la Asamblea que el punto a debate era el inciso 4o., fracción VI del artículo 73, y que en él se trata únicamente de las autoridades del Distrito Federal: “Ahora bien, si tenemos en cuenta que todas las autoridades del Distrito Federal no van a ser electas popularmente -como estaba en la Constitución anterior-, sino que en esta parte vamos a dar un paso hacia atrás, yo vengo a pedir que, ya que vamos a experimentar este nuevo método, no lleguemos verdaderamente a un retroceso que no sería honroso para esta Asamblea Constituyente. En efecto, en esta fracción viene notándose la división de los poderes; al tratarse de los Ayuntamientos ya hemos visto, ya hemos rechazado que esos ayuntamientos sean nombrados, o más bien dicho, esos cuerpos que vengán a sustituir al Ayuntamiento sean nombrados por el Ejecutivo. En la fracción III hemos visto que el Gobernador del Distrito va a ser nombrado por el Ejecutivo de la Nación. El Congreso tiene facultades para legislar sobre todo lo relativo al Distrito Federal. Se trata aquí del nombramiento de las autoridades judiciales; lo lógico, lo debido, lo

congruente y armónico es que sean nombradas esas autoridades por la autoridad judicial más alta, que es la Suprema Corte de Justicia. Eso es lo armónico; así como el gobernador es nombrado por el Presidente de la República, que es el jefe del Poder Ejecutivo, así también como el Poder Legislativo dicta las leyes para el Distrito Federal y Territorios, así como los jueces deben ser nombrados por la Suprema Corte de Justicia, que es también el Supremo Poder Judicial.

“...En tal virtud, señores, si nosotros tratamos de buscar el equilibrio armónico de todos los poderes y si nosotros tratamos de robustecernos en la misma armonía absolutamente, sin atrofiar a ninguno para engrandecer a los demás, ¿por qué vamos a quitar facultades al Poder Judicial y por qué investir eternamente al Ejecutivo de facultades omnímodas, para que aparezca que la Suprema Corte de Justicia no es más que un tribunal sencillo, supeditado en todos sus actos al Poder Ejecutivo?”

“No es tampoco el remedio dar sus facultades al Poder Legislativo, si el mismo proyecto del Primer Jefe reconoce que es un absurdo dar tantas facultades al Poder Legislativo, como lo hemos visto en la vida práctica del país y que el mismo ha venido a contribuir para que se haga política contra el mismo representante del Poder Ejecutivo, como sucedió en la época del Señor Madero. ¿Para qué darle más facultades que no estén siquiera en armonía con los principios de la Constitución ni con el proyecto del cual hemos aprobado varios artículos?”

“Por otra parte, ¿por qué no garantizamos de una manera absoluta y completa la independencia del Poder Judicial, sustrayendo los nombramientos de sus funcionarios de las intrigas políticas, de las efervescencias, de las pasiones que se agitan en una Cámara, para llevarlos serenamente, para aplicar estos principios en la tranquila esfera de un nombramiento desinteresado y hecho a toda conciencia? ¿Cómo vamos a suponer que la Cámara Legislativa tenga mejor conocimiento de los funcionarios judiciales que la Suprema Corte de Justicia, que precisamente por su funcionamiento toma debida nota de quiénes pueden ser más aptos para desempeñar tales puestos y para impartir debidamente la justicia? Si hasta por estas razones es más propio y vamos a asegurar la manera más perfecta del funcionamiento de la autoridad judicial, yo pido, señores, que por espíritu de armonía, por principio constitucional, busquemos el equilibrio de todos estos poderes, y apliquemos el principio de dar a cada uno lo que es suyo y reservar al Poder Judicial los nombramientos relativos a ese mismo Poder. (aplausos)”

Se leyó una moción presentada por *Palavicini, Alberto M. González y Martínez de Escobar*.

“Honorable Asamblea:

“Por las razones expuestas, nos permitimos proponer se discutan desde luego los artículos siguientes: artículo 96 y la fracción VI, inciso 4o. del artículo 73, y las fracciones XXV y XXVI del mismo más el artículo 97.

Se tomó en consideración la moción y se puso a debate

El C. *Espinosa* pidió que se separaran únicamente para ser discutidos en conjunto y en su oportunidad los artículos que tuvieran una relación verdaderamente íntima e importante.

El C. Truchuelo dijo que puesto que la discusión versaba sobre el artículo 73, que era el relativo al Poder Legislativo, lo natural era que todo aquello relacionado con el Poder Judicial se discutiera cuando se tratara del Poder Judicial.

Pidió desechar la proposición del señor *Palavicini* y continuar con la discusión de las demás fracciones del artículo 73

Se preguntó si estaba suficientemente discutido el punto y si había lugar a votar. El C. *Pastrana Jaimés* pidió la palabra para un hecho y dijo. “Para los obreros se han pedido por la Asamblea ocho, diez o quince días. Yo respetuosamente me permito suplicar a la Asamblea que para el Poder Judicial se sirva dispensar siquiera una noche de estudio. Es más importante el Poder Judicial que los obreros...”

Por mayoría la asamblea aprobó esta moción.

El C. Medina expresó a nombre de la Comisión el siguiente acuerdo: “En vista de que se trata de cuestiones muy interesantes y que no es propio del papel de la Comisión presentar en este momento dictamen de artículos que no tiene en estudio todavía, se nos conceda un plazo siquiera de aquí a la sesión de la noche, para presentar este artículo. (voces: ¡Sí, mejor mañana! ¡O para la sesión de mañana! Voces ¡Sí! ¡Sí!)”.

5) Sesión del 17 de enero de 1917 ⁹⁶

(...) “El presente dictamen contiene los incisos IV y V de la fracción VI del artículo 73, las fracciones XXV y XXVI del mismo artículo, la fracción II del 79 y los artículos 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101 y 102.

“Estos artículos se refieren a la formación del Tribunal Superior y Juzgados del Distrito Federal y del Poder Judicial de la Federación.

“El sistema para elegir a los funcionarios titulares de esos tribunales que se establece por el inciso IV de la fracción VI, fracciones XXV y XXVI del artículo 73 y artículo 96, consiste en que sean designados por el Congreso Federal, erigido, al efecto, en Colegio Electoral, sistema que ha parecido muy acertado a la Comisión, por las razones siguientes:

⁹⁶ *Ibid.* pp. 39 y 40

“Una Asamblea tan numerosa como el Congreso, y en la que hay representantes de las diversas tendencias de la opinión pública, es muy apta para aquilatar los méritos de los funcionarios, porque fácilmente se encuentran entre sus miembros quienes presenten objeciones a una candidatura, y porque una asamblea así tiene libertad completa de opinión y está acostumbrada a deliberar con libertad y resolver con energía.

“Tratándose de la formación del Poder Judicial bajo procedimientos nuevos, que garanticen hasta donde sea posible que se eviten los vicios del Poder Judicial, hasta la fecha la elección por el Congreso es el medio que ofrece mayores seguridades.

“Resulta a la vez de acuerdo con el espíritu democrático de nuestras instituciones, porque el Congreso, que es elegido por el voto directo de los ciudadanos, al elegir él a su vez a los jueces, sólo se constituye en Colegio Electoral para una elección de segundo grado.

“La intervención del Ejecutivo es conveniente, porque está de acuerdo con el principio de equilibrio de los poderes, que exige que, en cierto caso, colaboren dos de ellos para la realización de los actos que así lo requieran.

“Por otra parte, las observaciones del Ejecutivo pueden dar el resultado de independer, hasta cierto punto, ante el criterio de los mismos magistrados electos, el origen de sus nombramientos, exclusivamente de las gestiones de estos o aquellos diputados influyentes, cosa que sería inconveniente porque podría llegar a ligar a un diputado o grupo de ellos, con un juez, y si dichos diputados son abogados, parece excusado insistir en los males de tal situación. Esto se evita, como decimos antes, dando al Ejecutivo una intervención, que sin ser definitiva, pesa de una manera prudente en el espíritu del Congreso y de los funcionarios que resultan electos.

“La diferencia que se observa respecto del nombramiento de jueces federales y del orden común, esto es, del Distrito Federal, estriba en que los últimos son tomados del medio social en que reside, probablemente la mayoría de los diputados y, por tal motivo, les son conocidas a éstos las personas que en la ciudad de México o en sus alrededores pueden desempeñar tales empleos; pero respecto de los magistrados de circuito o jueces de distrito, como en la gran mayoría ejercerán sus funciones alejados de la residencia del Congreso Federal, este cuerpo carecería casi del conocimiento directo de las personas en quienes debiera recaer su elección, al paso que la Suprema Corte puede tomar del personal inmediatamente inferior al empleo que trate de cubrirse, la persona a quien nombre, fijándose, al efecto, en los méritos de que haya dado pruebas en el desempeño de sus funciones.

“La Comisión ha adoptado el principio de inamovilidad del Poder Judicial, para garantizar la independencia más completa de los funcionarios respectivos y la buena administración de justicia...

“Por lo que ve al Ministerio Público del Distrito Federal, siendo una institución dependiente del Ejecutivo, no presenta ninguna dificultad la admisión del sistema que propone el inciso V de la fracción VI del artículo 73...

“Por tal motivo, la Comisión se permite proponer al Honorable Congreso la aprobación de los siguientes:

“4a. Los magistrados y los jueces de 1a. instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión en los mismos términos que los magistrados de la Suprema Corte, y tendrán, los primeros, el mismo fuero que éstos.

“Las faltas temporales y absolutas de los magistrados, se substituirán por nombramientos del Congreso de la Unión y, en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La Ley Orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los jueces y la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran.

“5a. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios, estará a cargo de un procurador general, que residirá en la ciudad de México, y el número de agentes que determine la Ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, el que lo nombrará y removerá libremente.

“XXV. Para constituirse en Colegio Electoral y nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados y jueces del Distrito Federal y Territorios.

“XXVI. Para aceptar las renunciaciones de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados y jueces del Distrito Federal y Territorios, y nombrar los substitutos de dichos funcionarios en sus faltas temporales o absolutas.

6) Sesión del 26 de enero de 1917

(...) El C. *Secretario*, leyendo:

“Ciudadanos diputados:

“Con fecha 27 y 28 de diciembre pasado esta 2ª. Comisión presentó un dictamen sobre los artículos 43, 44, 45 y 48 del proyecto de reformas del C. Primer Jefe, que se refieren a la división territorial; pero como se creyó preciso allegar mayores datos para que este Congreso estuviera en aptitud de resolver tan grave problema, aquellos dictámenes que proponían no tocar por ahora la cuestión por parecer impolítico y peligroso, fueron retirados.

“El C. Primer Jefe se ha servido hacer conocer a esta Comisión las razones capitales que hay que tomar en cuenta para resolver acertadamente la organización territorial del país y principalmente el ensanchamiento del Distrito Federal que, según puede verse en el proyecto, debe comprender, además de su extensión actual, los distritos mencionados en el artículo 44, para que comprenda todo el Valle de México.

“El mismo C. Primer Jefe ha manifestado a esta Comisión su vehemente deseo de que, si el Congreso no acepta sus propósitos, conste, cuando menos, en los archivos del mismo y se haga presente en los debates, la intención de que a el lo ha inspirado, con el objeto de que el próximo Congreso Constitucional ya pueda trabajar sobre una idea que es buena y que es útil.

“Los propósitos del C. Primer Jefe son militares, políticos y civiles: el Valle de México, es una extensión territorial que tiene defensas naturales propias, que lo hacen en cierto modo, inaccesible, y debiéndose aprovechar estas fortificaciones naturales, es muy fácil defenderlas. Hacer de la ciudad de México, comprendiendo toda esta circunscripción, una formidable plaza fuerte que sería el último reducto, la última línea de defensa del país, en el caso de una resistencia desesperada en alguna guerra extranjera.

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

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

“Haciendo del Distrito una circunscripción distinta, independiente, esto es, una entidad con sus límites propios, con sus recursos propios, con su administración propia, se establece efectivamente la residencia de los poderes en un lugar especialmente adecuado para ese objeto, y puede lograrse con esto, también, la mayor independencia de los Estados, que ya no tendrán más ligas con el poder del centro que aquellas que correspondan propiamente a nuestra organización constitucional, esto es, aquellos que no son del régimen interior de cada Estado.

“Estas son en general, las razones que fundamentan el proyecto del C. Primer Jefe”.⁹⁷

⁹⁷ Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones. Tomo VI...p. 701

Como recordaremos, en relación al artículo 44, en la 26ª. sesión ordinaria, celebrada el viernes 29 de diciembre de 1916, se dio cuenta del dictamen referente al artículo 44 del proyecto de Constitución.

En la 29ª sesión ordinaria, celebrada el jueves 4 de enero de 1917, la 2ª. Comisión de Constitución solicitó permiso para retirar el dictamen sobre el artículo 44, referente a la división territorial de la República, en vista de que se facilitaron nuevos datos de importancia para el estudio del artículo, la presidencia concedió permiso.

En esta sesión (la 63ª. ordinaria) el artículo 44 se presentó en los términos siguientes:

“El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.⁹⁸

El artículo 43 fue aprobado por 153 votos de la afirmativa contra 4 de la negativa, en tanto que el artículo 44 lo fue por unanimidad de 157 votos.

2. La Constitución de 1917.

Las disposiciones referentes al Distrito Federal contenidas en el proyecto de Carranza, fueron asumidas por el Constituyente sin sufrir grandes modificaciones y plasmadas en la Constitución de 1917, salvo en lo propuesto para la municipalidad de la ciudad de México, a la que el proyecto en su artículo 73, fracción VI, base 2ª, exceptuaba de contar con un ayuntamiento de elección popular directa.

A continuación reproducimos los textos originales de los artículos 43, 44, 52, 56, 73 fracciones V y VI, 89 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que determinan la naturaleza jurídica, representación política y organización del Distrito Federal.

Artículo 43. Las partes integrantes de la federación son los estados de Aguascalientes, campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo león, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de Baja California y Territorio de Quintana Roo.⁹⁹

⁹⁸ Idem. p. 812

⁹⁹ Nuestra Constitución. Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano. Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1990, Tomo 15, p. 52

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 en Estado del valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.¹⁰⁰

Artículo 52. Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuese menor que la fijada en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario.¹⁰¹

Artículo 56. La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.¹⁰²

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a IV...

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

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

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

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

3ª. El Gobernador del Distrito Federal y los de los Territorios estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acodará con el presidente de la república, y el los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la república.

4ª. Los magistrados y los jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso.

En las faltas temporales o absolutas de los magistrados, se substituirán éstos por nombramiento del Congreso de la Unión, y en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La ley orgánica determinará la manera de suplir

¹⁰⁰ Idem. p. 53

¹⁰¹ Ibid, Tomo 17, p. 46

¹⁰² Ididem, p. 56

a los jueces en sus faltas temporales y designará la autoridad ante la que se le exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución respecto de responsabilidad de funcionarios.

A partir del año de 1923, los magistrados y los jueces a que se refiere este inciso, sólo podrán ser removidos de sus cargos, si observan mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que sean promovidos a empleo de grado superior. A partir de la misma fecha, la remuneración que dichos funcionarios perciban por sus servicios, no podrá ser disminuida durante su encargo.

5°. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un procurador general, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.¹⁰³

Artículo 89.

I...

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al Gobernador del Distrito Federal y a los Gobernadores de los Territorios, al procurador general de Justicia del Distrito Federal y Territorios, 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.¹⁰⁴

Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán ser firmados por el secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo.¹⁰⁵

3. Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de 1917.¹⁰⁶

Conforme al artículo 1°. transitorio de la Constitución Federal publicada el 5 de febrero de 1917, el orden constitucional debía quedar establecido en la República el día 1° de mayo del mismo año; por lo que en dicha fecha tendrían que entrar en ejercicio de sus funciones los municipios del Distrito Federal, así como su gobierno. Por ello, siendo indispensable organizar tanto los municipios como el gobierno del Distrito Federal, el 13 de abril de 1917, antes de entrar en vigor la Constitución actual, Don Venustiano Carranza expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, entre tanto el Congreso

¹⁰³ Idem. Tomo 19, pp. 49-54

¹⁰⁴ Idib. Tomo 20, pp. 89-90

¹⁰⁵ Ibidem. p. 96

¹⁰⁶ Publicada en Diario Oficial. Tomo V, 4°. Época, No. 87, 14 de abril de 1917, pp. 414-417

de la Unión ejercitara, de conformidad con las bases que para ese objeto fijaba la fracción VI del artículo 73 constitucional, la facultad de legislar para estas entidades

De conformidad con este ordenamiento el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de un Gobernador que dependería directamente del Presidente de la República, quien lo podría nombrar y remover libremente (art. 1º).

A diferencia de los Gobernadores de los Territorios que debían entenderse con la Secretaría de Estado para comunicarse con el Presidente de la República, el Gobernador del Distrito Federal acordaría directamente con él (art. 2º).

En este ordenamiento se enlistan las calidades, facultades y obligaciones del Gobernador del Distrito Federal.

El artículo 6º determinó que las obligaciones del Gobernador del Distrito Federal serían, entre otras, las siguientes:

- I. Promulgar y hacer cumplir las leyes federales;
- II. Promulgar y hacer cumplir las Leyes que expida el Congreso de la Unión para el Distrito Federal y Territorios de la federación:
- III. Cumplir las órdenes y resoluciones del Presidente de la República, siendo responsables de las que importen una violación de la Constitución Federal y de las leyes que de ella emanen;
- IV a VIII...
- IX. Expedir con aprobación del Presidente de la República todos los reglamentos para los servicios públicos del Distrito Federal o Territorios

En el artículo 39 de la referida Ley, disponía que la guardia y seguridad de los caminos y despoblados en el Distrito Federal y Territorios de la federación, estarían a cargo de los gobiernos respectivos, y los miembros de aquella serían nombrados y removidos libremente por dichos gobiernos, hecha excepción del Inspector General de Policía en el Distrito y en cada Territorio, que sólo podrá ser nombrado y removido con aprobación del Presidente de la República.

Las determinaciones correspondientes a la administración municipal, quedaron contenidas en capítulo IX, en cuyos artículos se estableció que el Municipio Libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal y de los Territorios de la Federación (art. 45) y que el gobierno político y la administración de cada uno de los Municipios del Distrito federal y Territorios de la federación estarían a cargo de un Ayuntamiento compuesto de miembros designados por elección popular directa conforme a las disposiciones de la ley electoral correspondiente.

El Ayuntamiento de la ciudad de México se formaría de 25 concejales y el de las demás municipalidades de 15 cada uno (art. 52). En éstas, la primera autoridad política local era el Presidente Municipal, a quien incumbía la obligación de hacer cumplir las leyes,

decretos, bandos, reglamentos, sentencias y demás disposiciones emanadas de la autoridad dentro de su circunscripción territorial.¹⁰⁷

Los magistrados y jueces de Primera Instancia para el Distrito Federal serían nombrados por el Congreso de la Unión, y en los recesos de éste por la Comisión Permanente (art. 84), en tanto que el Procurador General sería nombrado y removido por el Presidente de la República (art. 89).

El artículo 2º transitorio señaló que en los Municipios del Distrito Federal donde no hubiera Ayuntamientos, los nombraría provisionalmente el Gobernador respectivo, a fin de que lo constituyera y pudiera verificarse su elección el primer domingo de diciembre del correspondiente año.

Esta ley se publicó el 14 de abril de 1917 y comenzó a regir el día primero de mayo del mismo año.

4. Comento

Como podemos advertir, el proyecto de Carranza enumeró entre las partes integrantes de la Federación al Distrito Federal -entidad que sí existe-, y no, como lo había hecho el constituyente de '56, al Estado del Valle de México -que no existe-. La rectificación de este error fue plasmada por la Constitución que actualmente nos rige en su artículo 43.

El referido Proyecto, a pesar de conservar para el Congreso la facultad de cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, no previó que su traslación originaria la creación del Estado del Valle de México.¹⁰⁸ Esta omisión fue subsanada por el Congreso

¹⁰⁷ Ibid. p. 929

¹⁰⁸ A este respecto Herrera y Lasso (Cit. por. BURGOA, Ignacio. op. cit. p. 928) hace notar la incongruencia del proyecto constitucional: "por una parte, en los artículos 43 y 44 suprime el nombre de Estado del Valle e incluye entre las partes integrantes de la Federación al Distrito Federal, designándole como límites los naturales del Valle de México; y por otra, en el art. 73 deja subsistente, como atribución del Congreso, la de cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación". En su opinión la incongruencia consiste en lo siguiente: "supóngase que en ejercicio de esta facultad el Congreso señala la mitad de Veracruz para residencia del gobierno federal. ¿En qué condiciones quedaría el Valle de México que no sería ya Distrito Federal y que tampoco habría adquirido el carácter de Estado?...se requeriría necesariamente, en tal caso, una reforma a los artículos 43 y 44 citados.

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

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

Constituyente al decidir que en caso de que los poderes federales se trasladaran a otro lugar, se erigiría (el Distrito Federal) en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asignara el Congreso General (art. 44).¹⁰⁹

Sin objeciones por parte de los constituyentes, se admitieron los puntos del referido proyecto para que el Distrito Federal contara con representación tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, así como las disposiciones que facultaban al presidente de la República a nombrar y remover libremente al Gobernador y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Como hemos relatado, la fracción VI, artículo 73 del proyecto carrancista, excluía de la elección a la Municipalidad de México, a la que dejaba sometida a “comisionados”, nombrados y removidos por el Presidente de la República. Este fue el punto principal del debate en el Constituyente de 1916 -1917.

Recordemos que en apoyo de lo propuesto en este rubro por el proyecto (art. 73, frac. VI, base 2ª.) se manifestaron los diputados Cabrera, José Rodríguez, Palavicini y Machorro y Narváez, quienes argumentaron que el municipio libre tendría conflictos con los poderes federales (como había quedado demostrado cuando el Primer Jefe se trasladó a Veracruz), y pondría en conflicto al presidente de la República, ya que al contar el ayuntamiento con una fuerza de cinco mil hombres, aquél -para protegerse de cualquier atentado- debía disponer de un número mayor de hombres.

Además de las razones políticas y de seguridad se arguyeron otras de carácter económico; se dijo que la Ciudad de México no tenía recursos para subsistir sola (pues vivía de los proporcionados por los Estados) que carecía de autonomía y por tanto sus autoridades debían ser nombradas por los Poderes Federales que representaban a la nación que pagaba sus gastos

Heriberto Jara, Martínez de Escobar y Luis Espinoza se pronunciaron en contra de la supresión de la municipalidad de la ciudad de México, alegando que, la existencia del ayuntamiento en México era tradicional, se atropellaban las instituciones democráticas - pues en todo sistema republicano el municipio es libre- y que, en esa lógica, tendrían que suprimirse los ayuntamientos de las capitales de los Estados.

En referencia a la problemática económica que supondría la existencia del ayuntamiento en la municipalidad de México, expresaron que, no existiría de percibir éste

¹⁰⁹ A diferencia de lo previsto por la fracc. III del art. 73 constitucional, el supuesto normativo contemplado en el art. 44 determinó que la erección del Estado del Valle de México fuera constitucionalmente imperativa y automática, sin sujeción a la existencia o surgimiento de las condiciones demográficas, políticas y económicas contempladas en la fracc. III del art. 73, ya que su causa determinante era la simple traslación de los poderes federales a otro lugar distinto del Distrito Federal.

las contribuciones necesarias para vivir, concluyendo que el problema del Ayuntamiento en la ciudad de México era básicamente cuestión económica y de reglamentación.

Por cuanto a la seguridad del presidente se propuso que ella quedaría a salvo si la policía dependía del gobernador y no del ayuntamiento.

El proyecto de Carranza a nivel de lo que propuso para la municipalidad de la ciudad de México, fue derrotado y por lo tanto el Constituyente decidió que debía subsistir y contar con un ayuntamiento de elección popular directa.

Sin embargo el régimen municipal previsto en la Constitución resultó ineficaz en la práctica, debido a que la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales concentró en el Gobernador del Distrito Federal diversas e importantes facultades.

Como anotamos, esta Ley estableció una serie de cuestiones que plasmaron situaciones de regulación jurídica a fenómenos de hecho que se estaban viendo en la época y que habían motivado la propuesta del Primer Jefe Constitucional.

A diferencia de lo que sucedía en un Estado en donde los reglamentos de acuerdo con el 115 constitucional, tenían ya un carácter vinculatorio hacia los habitantes del municipio correspondiente, en el caso de la ciudad de México esos reglamentos tenían que someterse a la aprobación del gobierno del Distrito Federal; es decir, del gobernador del Distrito Federal, que seguía siendo designado por el presidente de la República, quien tenía el pleno derecho de hacer observaciones a los presupuestos de egresos y a las previsiones de ingreso que tomara la municipalidad de la ciudad de México y estaba facultado para intervenir en materias tan importantes como: seguridad pública, caminos, obras e instrucción pública.

La parte contenida en este capítulo nos parece de gran importancia debido a que el debate que se presentó en 1917 sobre el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía de la ciudad de México para elegir autoridades locales, volvió a repetirse en el correspondiente a la Reforma Política de 1996 que veremos en la última parte del presente estudio.

B. La Reforma de 1928

1. La Supresión de los Ayuntamientos en el Distrito Federal

La convivencia de los poderes federales con las autoridades locales, un Gobernador del Distrito Federal y ayuntamientos de elección popular directa que se presentó en 1917, concluyó en 1928, cuando el gobierno de la capital se centralizó.

En abril de 1928, el Gral. Alvaro Obregón envió al Congreso una iniciativa de reforma constitucional concerniente al régimen del Distrito Federal, con el propósito de suprimir los ayuntamientos en el Distrito Federal y dejar una Ley del Congreso que definiera y desarrollara las bases conforme a las cuales debía organizarse política y administrativamente. Se aprobó que, de conformidad con el artículo 73 frac. VI, base primera, el Congreso de la Unión continuara legislando en todo lo relativo al Distrito Federal, y el gobierno de esta entidad quedara a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determinara la ley respectiva.

Así, desconociendo aspectos constitucionales, políticos y la tradición de casi cuatro siglos de gobierno municipal de la ciudad, esgrimiendo un argumento de corte militar como el de “mantener la unidad de mando”, se suprimió el régimen municipal.

a. Debates

1) Sesión el 25 de abril de 1928 ¹¹⁰

El 19 de abril de 1928, Alvaro Obregón, envió a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el proyecto de reforma constitucional relacionado con la supresión de los ayuntamientos comprendidos dentro de la jurisdicción del Distrito Federal.

(...)- *El C. secretario Silva, leyendo:*

“H. Comisión Permanente del Congreso de la Unión:

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

Después de hacer un somero análisis histórico legal, e histórico político, de lo que realmente había sido el Municipio en el Distrito Federal, tratando de demostrar que era

¹¹⁰ V. Debates Legislativos 1928. Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México...pp. 7-14

imposible la organización del Distrito Federal bajo el Gobierno municipal autónomo y perjudicial la coexistencia del Gobierno del Distrito y de los ayuntamientos del mismo, el proyecto presentaba como necesario reformar la Constitución sobre este punto.

“I. Actualmente el Congreso Federal tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal; pero al hacerlo, debe respetar, como instituciones constitucionales, los ayuntamientos de elección popular directa y el Gobierno del Distrito.

“Consiguientemente, si el Congreso tratare de expedir una Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, con el propósito de satisfacer debidamente las necesidades sociales y subsanar todas las deficiencias que la experiencia a marcado, habría necesidad de proceder primeramente a reformar la Constitución de 1917 en el sentido de que no figurarán como instituciones constitucionales los ayuntamientos del Distrito Federal y el gobierno del mismo Distrito.

“Así, pues, si se reforma la fracción VI del artículo 73 citado, en el sentido de que no figuren los ayuntamientos y el Gobierno del Distrito Federal como instituciones constitucionales, se estará en libertad para expedir la Ley de Organización del Distrito, teniendo en cuenta las circunstancias que concurran en la época de su expedición, es decir, adoptando como base para la organización del Distrito Federal la indicada anteriormente, o bien un sistema que esté de acuerdo con las necesidades sociales y con los dictados de la opinión pública.

“Todo lo anteriormente expuesto funda substancialmente, a nuestro juicio, el proyecto de ley adjunto.

“México, a 18 de abril de 1928.-A.Obregón”

“Proyecto de Ley.

“Artículo único. Se reforman las bases 1a; 2a y 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República, en los términos que siguen:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad”

.....

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

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

“2a. Cada municipalidad de los Territorios estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

“3a. El Gobierno de los Territorios estará a cargo de Gobernadores, que dependerán directamente del presidente de la República, quienes serán nombrados y removidos directamente por este último funcionario, y acordarán con él por el conducto que determine la ley.

“Transitorio.

“Único. Esta ley entrará en vigor el día primero de enero de mil novecientos veintinueve.

México, D.F. a 18 de abril de 1928”

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación.

Se convocó a un período extraordinario de sesiones que inició el día 14 de mayo de 1928 en el que se discutiría la iniciativa de reformas a las bases 1a., 2a. y 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General.

2) Sesión del 14 de mayo de 1928 ¹¹¹

Habiendo omitido Alvaro Obregón -en el proyecto de reformas a las bases 1a., 2a. y 3a. del art. 73 constitucional- fijar la base que serviría de pauta al Congreso para expedir la Ley de Organización Política del Distrito Federal, presentó una adición al referido proyecto en ese sentido, consistente en fijar a quién correspondería el Gobierno del Distrito Federal.

“Por mandato constitucional, el Distrito Federal es la residencia de los Supremos Poderes de la Federación: en consecuencia indudablemente que al Presidente de la República es a quien compete el Gobierno de la misma entidad fijada la base anterior, la Ley Orgánica creará en vista de las necesidades y de la experiencia, el órgano u órganos por medio de los cuales el Presidente de la República ejercerá las referidas funciones en el Distrito Federal.

“Igualmente considero necesario adicionar mi expresado proyecto de reformas en el sentido de que sean suprimidos como entidades autónomas los ayuntamientos de los territorios federales, ya que no es lógico que una entidad política que carece de soberanía dentro del Pacto Federal, como son los Territorios, se subdivide a su vez en entidades políticas autónomas como son los municipios libres, que actualmente los componen por lo que estimo que debe suprimirse tal subdivisión, pudiendo conservarse para los efectos plenamente administrativos, la división de las municipalidades sobre la base de que serán administradas por consejos municipales de nombramiento directo de los gobernadores de los territorios.

¹¹¹ Ibid. p. 15

“Concretando tales adiciones en el siguiente proyecto de ley:

“Artículo único.- Se reforman las bases primera, segunda y tercera de la fracción VI del art. 73 de la Constitución General de la República en los términos que siguen:

“Artículo 73.- El Congreso tienen facultad:

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

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

“II.- El Gobierno de los Territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

“III.- Los gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República por el conducto que determine la ley.

“México, a 12 de mayo de 1928”.

A. Obregón firmado.

3) Sesión del 16 de mayo de 1928 ¹¹²

Las Comisiones unidas 1a. de Gobernación y 2a. de Puntos Constitucionales después de estudiar el proyecto de reformas constitucionales, emitieron el siguiente dictamen:

“I. Las iniciativas, en estudio comprenden, en nuestro concepto, tres puntos fundamentales, a saber: la supresión como entidades autónomas de los ayuntamientos comprendidos dentro de la jurisdicción del Distrito y Territorios Federales, la supresión del Gobierno del Distrito Federal y el establecimiento de la base constitucional para la organización política de las citadas entidades federales;

“II. La exposición de motivos que rigen el proyecto de ley del ciudadano General Alvaro Obregón, es completa y las comisiones la hacen suya, porque analiza de una manera metódica, y eficiente todos los aspectos del problema, demostrando la necesidad de las reformas propuestas en virtud de que los suscritos abundamos en los conceptos que se vierten en la parte expositiva de las iniciativas de reformas y en las conclusiones que se concretan en el proyecto de ley propiamente dicho.

“III. En nuestro sistema constitucional se demarcan perfectamente las diferencias fundamentales que existen entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, y

¹¹² Ibidem. pp. 16-48

consisten en que los primeros son soberanos, libres e independientes en cuanto se refiere a su régimen interior, tienen su Constitución Política particular y su legislación local y eligen sus funcionarios que integran sus poderes y los últimos dependen directamente del Gobierno de la Federación, se rigen por las leyes de éste, su función legislativa la ejerce el Congreso Federal y no designan a los miembros que integran su Poder Judicial, ya que en la elección de los funcionarios judiciales de las últimas entidades intervienen directamente las Cámaras Federales, y por cuanto al Distrito Federal y Territorios consisten, en nuestro concepto, en que éstos últimos están llamados a convertirse en Estados únicamente cuando cuenten con los elementos suficientes y la población requerida para formar por sí solos una entidad autónoma, y en cambio el Distrito, aun cuando reúna esas condiciones, por ser la residencia de los Supremos Poderes de la Federación no cambiará de carácter.

“Las diferencias apuntadas vienen a corroborar la necesidad imperiosa de las reformas propuestas, pues siendo distintas las entidades políticas de que se trata, distinta debe ser su organización política interior para obtener su desarrollo integral. En efecto, por cuanto a los Estados, entidades federales, libres e independientes en todo lo relacionado a su régimen interior, para evitar una centralización de poder, debe subdividirse el ejercicio de esa soberanía entre las más pequeñas localidades y esto se obtiene por medio de los ayuntamientos cuyas funciones forman parte del ejercicio de esa soberanía, aunque limitada a asuntos de un interés netamente local, engendran la división del trabajo en las funciones públicas y traen consigo los beneficios del poder localizado; pero estas consideraciones en que se inspiraron los constituyentes de 17 y que las suscritas comisiones reconocen como una amplia conquista revolucionaria no tiene razón de ser tratándose del Distrito y Territorios Federales, ya que el primero, como antes se dice, está destinado a ser el asiento de los Supremos Poderes de la Federación y por tanto su organización y desarrollo interesan no solo a sus habitantes sino a todos los de la República, de suerte que debe encomendarse al Ejecutivo Federal, sin que puedan coexistir dentro de esa Entidad entidades autónomas que entorpecerían la labor del propio Ejecutivo, porque darían lugar a pugnas y controversias perjudiciales para el progreso del Distrito Federal, y los últimos por ser transitoria su organización, una vez que están llamados a convertirse en Estados de la Federación y esto se obtiene colocándolos al amparo del Gobierno Federal.

“Por lo expuesto, las suscritas comisiones consultan la aprobación del siguiente proyecto de ley:

“Artículo único. Se reforman las bases primera, segunda y tercera de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República, en los términos que siguen:

“Artículo 73. El Congreso de la Unión tiene facultad:

.....

“VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:

“Primera. 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.

“Segunda. El Gobierno de los Territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

“Tercera. Los gobernadores de los Territorios acordarán con el presidente de la República por el conducto que determine la ley.

“Transitorio.

“Único. esta ley entrará en vigor el día primero de enero de mil novecientos veintinueve.

“Sala de Comisiones de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- México, D.F. a 16 de mayo de 1928.-*Francisco López Soto.- Benjamín Aguillón Guzmán.- Benito Juárez Ochoa.- Fernando Moctezuma.- Víctor Días de León.- José Moreno Salido*”.

En contra del proyecto de ley habló *Vicente Lombardo Toledano*, quien consideró estudiar el problema desde dos puntos de vista: el problema propiamente técnico, de organización interior y el problema político, entendiendo este término en el sentido que merece desde el punto de vista constitucional. Después de analizar opiniones de tratadistas extranjeros relativas al problema de la reorganización de las grandes capitales, expresó los siguientes argumentos:

“Primero: Es indispensable resolver en conjunto los problemas de las grandes ciudades: problema de salubridad, problema de belleza, problema económico, problema moral, etc. Las grandes ciudades, ya que de hecho ejercen su influencia respecto de las ciudades que viven a su alrededor, deben ejercer esta influencia desde el punto de vista legal, y al mismo tiempo, no es posible resolver los problemas de las ciudades circunvecinas a los grandes núcleos de población sin que estas ciudades satélites, como podrían llamarse, ya que giran económica y moralmente alrededor de los principales núcleos, se asocien también legalmente a las grandes ciudades. Esto es en lo que podríamos decir que está de acuerdo la opinión extranjera.

“La otra consecuencia que podemos inferir es que así como está de acuerdo la opinión de los técnicos en el sentido de que la reorganización administrativa urge en las poblaciones de importancia de igual manera no es posible establecer una regla general para fijar el sistema de gobierno que compete o que conviene a esos nuevos grandes núcleos de población.. Y como consecuencia de esta afirmación negativa está otra afirmación positiva: solamente razones de orden moral, razones de orden económico, razones quizás hasta históricas, propias de los lugares en donde los problemas deben resolverse, indicarán cuál es el sistema de gobierno que conviene a las grandes áreas municipales...”

Se refirió a los antecedentes de carácter social, económico y moral de la ciudad de México que tenían relación con los problemas de su crecimiento y de su reorganización administrativa, para luego afirmar: “en primer término, que el Valle de México es la región geográfica y económica dentro de la cual ejerce una influencia directa de la ciudad de México; en segundo término, que la ciudad siempre ejerció en toda su historia esa influencia, sino que no pudo lograrla de una manera rápida y convertirla en una influencia indiscutible, en virtud de que el crecimiento de la ciudad de México tuvo que hacerse a expensas de los lagos y canales que la circundaban; tercero, que de la misma manera que la ciudad se ha incorporado en su cuerpo físico las antiguas ciudades que hoy son sus barrios, en la misma forma la ciudad guarda actualmente una relación semejante a la que antes guardaba la ciudad respecto de sus barrios; la misma relación que guarda hoy respecto de su crecimiento y su cuerpo físico con relación a otras ciudades que todavía pasan del límite político de la ciudad hasta ese extremo, podemos decir que la ciudad realmente no es el municipio actual político de la propia ciudad de México; que la ciudad de México, desde el punto de vista económico y social, es el núcleo principal conocido con el nombre de ciudad de México; y después, aun cuando se llamen desde el punto de vista político “municipios libres”, no son sino barrios de la ciudad de México. Esta guarda relación, con las ciudades que le son satélites en el momento presente, la misma que guardaba antes respecto de Tacubaya, Mixcoac, Atzacapozalco, etc. En suma, no es posible resolver el problema de la reorganización administrativa de la ciudad de México sin resolver también el problema de la reorganización administrativa de las ciudades que ya son barrios de la propia ciudad y tal vez ciudades satélites de la gran ciudad de México. Segundo. No es posible resolver el problema anterior de las ciudades barrios de la actual ciudad de México, sin tomar en consideración los hechos desde el punto de vista económico y social con objeto de darles carácter legal a estas situaciones, es decir, lo mismo que aconseja toda la experiencia técnica y social nuestra. Por ello creo que el problema de la reorganización administrativa del Valle de la Ciudad de México fundamentalmente es un problema de carácter técnico y no de carácter político.

Desde el punto de vista exclusivamente político advertió : “El peligro que nosotros vemos precisamente para resolver el problema de la asociación de los ayuntamientos del Distrito Federal en un sólo núcleo administrativo quitándole el carácter de elección, de ayuntamientos electos que actualmente tienen, es un peligro tanto desde el punto de vista de la tradición, como desde el punto de vista educativo actual, así como desde el punto de vista del futuro...

“En suma, nosotros estamos de acuerdo, en que el problema de la reorganización municipal no sólo de la ciudad y de las ciudades circunvecinas, sino del Valle de México, es un problema que urge resolver...(pero) Nos parece la iniciativa que se discute una iniciativa pequeña, porque no ve todo el problema en su amplitud. Nosotros queremos que la región que corresponda al gobierno administrativo municipal, exactamente sea la de la unidad geográfica del Valle de México; que se retoquen los límites políticos; que se resuelva la vida municipal del Valle de México desde el punto de vista integral: sociológico, económico, político, moral, estético; pero si aceptamos que el municipio debe ser la base de la organización cívica de México; si aceptamos, consecuentemente, que la

libertad municipal implica una política municipal, ¿por qué al mismo tiempo que se pretende reorganizar la vida cívica en la región del valle de México, acabamos con el principio democrático para elegir a los gobernantes de los Municipios?. Yo no creo que sea necesario suprimir el sistema democrático para elegir el Ayuntamiento de la región del valle, reorganizando esta región. Una cosa es el problema de la reorganización administrativa y otra cosa es aniquilar el principio constitucional y revolucionario del Municipio Libre en el Valle de México. Se dirá, como ya lo explica la iniciativa, que es muy difícil en las grandes urbes lograr un consensus en la población para elegir a sus mandatarios; que si es fácil elegir un Ayuntamiento pequeño en una población de poca importancia en el país, es muy difícil conseguir una opinión unánime o cuando menos la opinión de una mayoría en una población tan heterogénea, tan disímbola, tan difícil como es la población de la ciudad de México y de las poblaciones limítrofes. Yo creo que éste no es un argumento decisivo, compañeros; bastaría con elegir cualquiera de las formas derivadas del sistema de votación directa, siempre dentro del campo de la pura y estricta democracia, para poder afirmar la necesidad de conservar los principios democráticos en la elección. Por ejemplo, ¿por qué no se recurre a la elección indirecta desde el punto de vista ya no del sufragio de cada hombre, de cada ciudadano, sino a la elección desde el punto de vista de las organizaciones sociales establecidas? ¿Por qué no se recurre al sistema de representación proporcional?, por qué no se da intervención al elemento obrero organizado, por qué no se le da intervención en los destinos de la gran ciudad de México a la clase capitalista organizada en aquellos aspectos que tenga interés de vigilar; por qué no se da intervención asimismo a los pequeños artesanos a domicilio, a los pequeños comerciantes, a los hombres que representan esta situación intermedia entre el asalariado y el pequeño rentista; por qué no se da igual intervención a los elementos de la clase media y al gobierno mismo para presidir esta asociación, y en esta forma se consigue no violar el principio del sufragio y, en cambio, se habrá mantenido incólume el principio revolucionario de la libertad municipal? En cambio, si nosotros aniquilamos este principio, si hacemos depender esta gran entidad administrativa del Ejecutivo Federal y matamos la libertad de intervención del vecindario en los negocios del mismo, indudablemente que desde luego se producirá una disociación cívica en la población más importante de la República. Ya a nadie le importa el destino de la ciudad de México entre el vecindario, y cuando el pueblo no interviene en los negocios propios de él, compañeros, indudablemente que el pueblo no marcha dentro del campo democrático; indudablemente que entonces al pueblo no le interesa ya ningún problema. El que no puede elegir un buen Ayuntamiento, indudablemente no tendrá interés para elegir un buen diputado, ni sabrá elegirlo quizá...”

El C. Cerisola al hablar a favor del proyecto de reformas propuesto, se cuestionó: “¿podemos considerar a los municipios del Distrito Federal y Territorios como verdaderos municipios autónomos? (Voces ¡No!) Sus ayuntamientos ¿pueden considerarse como tales, formados por representantes populares, conocedores de las necesidades del pueblo y dispuestos a gastar los fondos públicos en provecho de la colectividad? ¿cumplen con esta misión? (Voces ¡No!).

Respondió a la primera interrogante diciendo que “las características que la Constitución fija en su art. 115 para los municipios libres, son: además de ser administrados

por un Ayuntamiento de elección popular directa, la de administrar libremente su hacienda; la de cubrir con sus propios recursos todos los servicios públicos y la de no tener autoridades intermediarias entre ellos y los gobiernos de sus entidades. (y) Ninguna de estas características concurre en los municipios del Distrito Federal y Territorios...No teniendo, pues, las características del municipio autónomo, no son municipios autónomos, ni nadie puede considerarlos como tales, pues ni siquiera llenan el requisito de no tener autoridad intermedia entre ellos y el gobierno de su entidad, ya que siendo el Distrito Federal el asiento de los poderes federales, ni esta H. Cámara de Diputados, en función de legislatura, ni el Ejecutivo tratan directamente con ellos sino por intermedio del gobernador del Distrito...

“No siendo municipios autónomos ni siendo (verdaderos) ayuntamientos de elección popular, como no lo son, ¿constituyen los ayuntamientos, cuya supresión se propone, una institución respetable, provechosa, útil para la sociedad? Tampoco. La coexistencia aquí en el Distrito Federal de ayuntamientos, gobierno de Distrito y poderes federales impide la unidad de mando, la unidad de acción ..No habiendo unidad de mando, constantemente se están presentando conflictos entre unas autoridades y otras, conflictos que redundan siempre en perjuicio de la sociedad...”

“La supresión de los ayuntamientos del Distrito y Territorios Federales no afecta en lo más mínimo nuestra organización fundamental...(el proyecto) busca el progreso económico y administrativo, el mejoramiento de los servicios públicos, busca, en una palabra, un bien general, y yo pregunto ...¿qué cosa es más revolucionaria: dejar una organización defectuosa y perjudicial para todas las clases sociales, o destruir esa organización en bien de la comunidad?...”

Hizo uso de la palabra en contra el *C. Treviño*, para precisar que estaba de acuerdo en la supresión administrativa de las municipalidades del Distrito Federal y que su desacuerdo consistía en la forma de substituir esos órganos, porque la manera de crearlos impedía el ejercicio de la democracia.

En pro habló el diputado *Francisco Alfonso Ramírez* quien expresó: “Nosotros, al venir a abogar aquí por la supresión del Ayuntamiento de la ciudad de México, no venimos a lesionar la institución democrática y revolucionaria del Municipio Libre, porque somos sus más ardientes defensores; pero el Municipio Libre no tiene aquí las razones de ser, la raigambre histórica, la necesidad de verdad que le impone en el resto del país, donde si bien es cierto funciona todavía en una forma imperfecta y defectuosa, porque es humano, es natural, dado el poco tiempo que lleva de establecido y en atención a una forma en que se ha iniciado en los estados; pero esa institución, digo, lejos de haber sido un fracaso, ha sido un éxito rotundo y los pueblos, convencidos de la bondad del Municipio Libre, defienden en una forma fiera y gallarda a sus municipios libres. Nosotros debemos ir realizando una labor verdaderamente meritoria, una empresa brillante, al ir adaptando todas nuestras leyes a nuestras necesidades reales, al ir poniendo de acuerdo a nuestra Constitución Política con nuestra constitución sociológica. El Municipio Libre aquí en el Distrito y Territorios Federales, en la capital de la República, ha sido una creación artificial no demandada por

necesidades sociales; y nosotros, que tenemos obligación con nuestras necesidades, debemos suprimir este fantasma del Municipio, este simulacro de Municipio que no responde a una realidad, que no es la expresión de una verdad social y que, al contrario, viene a constituir el origen de numerosas dificultades...”

Manifestó su oposición el diputado *Cortés Herrera* quien aplaudió la modificación en lo referente a la creación de un solo órgano, de un solo elemento que se abocara con todos los problemas municipales de la región del Valle de México para formar una sola entidad, pero reiteró su inconformidad en la forma de organizar esta institución.

En pro el diputado *Manrique Aurelio* concretó el problema en una interrogante: “El municipio de la ciudad de México, y con él los municipios de las demás poblaciones del Distrito Federal ¿han cumplido la misión histórica que el país esperaba de ellos?...yo digo categóricamente que no...”

“Deben desaparecer los ayuntamientos del Distrito Federal, pero lo que importa es establecer ya cuáles han de ser los órganos llamados a substituirlos. Tienen razón los oradores en contra y es fácil responder a su objeción recordando que la iniciativa, en su exposición de motivos que ha de desarrollarse más tarde en una exposición de motivos reglamentaria del artículo 73, en la fracción primera del inciso VI habla de la creación de consejos que tendrán que realizar esta misión técnica de la que habló Lombardo Toledano; consejos que han de realizar estos desiderata o desideratos que apuntaban los oradores en contra: unidad de acción, cohesión, disciplina, realización de las funciones de la vida de una ciudad moderna; consejos que han de realizar todos los desideratos que apuntaban los propios oradores del contra...ninguno de ellos aludió concretamente al dictamen a debate. El art. 73 del dictamen dice expresamente, el art. 73, antes decía: artículo único -propone la comisión del proyecto de decreto, por supuesto-: “Se reforman las bases primera, segunda y tercera de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República en los términos que siguen: VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes”. Hasta aquí el precepto constitucional está intacto. Ahora viene la nueva proposición, la reforma propiamente dicha: “Primera: 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”. Si hay, pues, una objeción interesante, digna de tomarse en cuenta en el discurso de los oradores del contra, está ya contestada en el dictamen que tuvieron la distracción de no leer. Artículo 73, inciso VI, fracción I: 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.”

Se procedió a recoger la votación nominal respecto del proyecto de ley en lo general.

Siendo visible la falta de quórum, se levantó la sesión para repetirla en la siguiente sesión.

4) Sesión del 17 de mayo de 1928 ¹¹³

“La Secretaría dio cuenta con los asuntos en cartera:

“Iniciativa suscrita por el C. Alvaro Obregón, que adiciona el proyecto de ley que presentó sobre reformas a los artículos 73, fracción VI, base cuarta; 94, 96, 98, 99, 100 y 11 de la Constitución Política de la República. Este proyecto lo hacen suyo numerosos ciudadanos representantes.- A las Comisiones Unidas 1a. de Puntos Constitucionales y 2a. de Justicia, e imprimase...

“Dictamen de las Comisiones Unidas 1a. de Gobernación y 2a. de Puntos Constitucionales sobre el proyecto de ley que reforma las bases primera, segunda y tercera de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República...

“El C. *secretario Mayor Pardo*: Por acuerdo de la presidencia se procede a recoger nuevamente la votación nominal respecto de la aprobación en lo general del proyecto de ley que consulta las reformas de las bases primera, segunda y tercera de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución...

Se procedió a la votación resultando: 170 por la afirmativa y 22 por la negativa, con lo cual quedó aprobado en lo general el proyecto de ley.

Se puso a discusión en lo particular la base primera de la fracción VI del artículo 73 constitucional que decía:

“Primera. 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”.

No habiéndose inscrito ningún diputado para hacer uso de la palabra se reservó esta base para su votación.

“Segunda. El Gobierno de los Territorios estará a cargo de gobernadores que dependerán directamente del presidente de la República, quien los nombrará libremente

No habiéndose inscrito ningún diputado para hacer uso de la palabra se reservó esta base para su votación.

“Tercera. Los gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República por el conducto que determine la ley.

¹¹³ Idem. pp. 49 y 50

“Transitorio único. Esta ley entrará en vigor el día primero de enero de mil novecientos veintinueve.

No habiéndose inscrito ningún diputado para hacer uso de la palabra se reservó esta base para su votación nominal.

Se procedió a recoger la votación nominal respecto de las tres bases y del artículo único transitorio.

Votaron por la afirmativa 174 diputados, por la negativa 21.

En consecuencia se declararon aprobadas en lo particular las tres bases de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal. Para el expediente al Senado para los efectos constitucionales.

5) Sesión del 18 de mayo de 1928 ¹¹⁴

H. Cámara de Senadores

La Secretaría dio cuenta con los siguientes documentos en cartera: De la H. Cámara de Diputados, ...oficio de remisión del expediente que contienen las reformas a la fracción VI del artículo 73 constitucional. Recibo.- Se puso a discusión en lo general, el proyecto de reformas a las bases 1a., 2a. y 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General. Puesto a discusión, fue declarado con lugar a votar, siendo aprobado en votación nominal por 40 votos contra 1.

El C. Secretario Valadez Ramírez:

“Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- Secretaría- Mesa Séptima.

“Para los efectos constitucionales y en 19 fojas útiles, tenemos la honra de remitir a ustedes el expediente con la minuta del proyecto de reformas a las bases 1a., 2a. y 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República, aprobado por esta H. Cámara de Senadores.

“Reiteramos a ustedes las seguridades de nuestra atenta consideración.

“México, D.F., a 17 de mayo de 1928.- Francisco J. Silva, D.S.- Rúbricas.

“A los CC. Secretarios de la H. Cámara de senadores.- Presentes”.- Recibo

Por votación económica se dispensaron los trámites.

¹¹⁴ *Ibid.* pp. 51-53

“MINUTA

“PROYECTO DE REFORMAS A LAS BASES 1ª., 2ª., y 3ª., DE LA FRACCION VI DEL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION GENERAL:

“ARTICULO UNICO.- Se reforman las bases 1ª., 2ª., y 3ª. De la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República, en los términos que siguen:

“Artículo 73.- El Congreso tienen facultad:
“.....

“VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:

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

“2ª. El Gobierno de los Territorios estará a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

“3ª. Los Gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República por el conducto que determine la ley”

“TRANSITORIO

“UNICO.- Esta ley entrará en vigor el día primero de enero de mil novecientos veintinueve.

“SALON DE SESIONES DE LA H. CAMARA DE SENADORES.- México, D.F., a 18 de mayo de 1928”

2. Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales ¹¹⁵

El 31 de diciembre de 1928 se expidió esta Ley, en ella se ratificó que la extensión del Distrito Federal sería la fijada por los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898 (art. 1º), y que dicha entidad se dividiría en un Departamento Central formado por las que fueron municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac y por 13 delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Angel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

¹¹⁵ Publicada en D.O.F., Tomo LI, No. 47, Tercera Sección, 31 de diciembre de 1928, pp. 5-8

Este mismo ordenamiento determinó que el órgano a través del cual el presidente ejercería el gobierno del Distrito Federal sería el Departamento del Distrito Federal, cuyas funciones serían desempeñadas por el Jefe del Departamento, -el cual sería nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Unión- los Delegados, Subdelegados y demás empleados que determinara la Ley.

Asimismo, la administración se auxiliaría por el Consejo Consultivo del Departamento Central y los Consejos de cada una de las Delegaciones, los que se integrarían por representantes de los principales intereses de la localidad.

A los Consejos Consultivos se les otorgó, entre otros, los derechos siguientes: proponer al Departamento Central o a la Delegación correspondiente, la reforma a los reglamentos y a las medidas que estimasen pertinentes para el mejoramiento de los servicios públicos; inspeccionar los servicios legales; denunciar las deficiencias de los servicios y las faltas cometidas por los encargados de ellos; dar opinión fundada cuando así lo solicitara el Jefe del Departamento del Distrito Federal o los Delegados.

En relación al Jefe del Departamento del Distrito Federal, que era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, este ordenamiento le encomendó las facultades decisorias en todos los asuntos concernientes a la expresada entidad, la cual, para efectos administrativos, fue dividida en delegaciones y subdelegaciones.

3. Comento

Como señalamos, la reforma de abril de 1928 suprimió el régimen municipal que tenía hasta entonces el Distrito Federal. Los legisladores integrantes de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales hicieron suya la iniciativa de Obregón convencidos de que el régimen municipal que se había adoptado para la ciudad de México no era funcional, y que así lo había demostrado la realidad, en virtud de que las principales acciones y programas para la ciudad eran decididas y ejecutadas por las autoridades federales y no por las municipales, además de que debería asegurarse una tranquilidad para los Poderes de la Unión, a fin de que no hubiera la posibilidad de que interfirieran las decisiones de las autoridades municipales con las altas responsabilidades que tenían encomendadas tales poderes. Por ello, el Congreso decidió que el gobierno para el Distrito Federal debería funcionar de diferente manera al de los gobiernos de los Estados de la República (electos por sufragio).

Lo anterior significó que los ciudadanos que vivían en los diversos estados de la federación gozaran de derechos políticos que les concedía elegir a sus gobernantes, lo cual permitía una simbiosis política y gubernativa, entre autoridades y particulares, que constituía la esencia misma de un régimen democrático.

Dichos postulados constitucionales -que regían para los Estados- fueron negados al Distrito Federal, ya que sus habitantes no podían elegir a sus gobernantes.

Como resultado de esta reforma, la función legislativa para el Distrito Federal quedó a cargo del H. Congreso de la Unión, por lo que éste adquirió una doble naturaleza, en la medida en que quedó investido de facultades para expedir leyes a toda la República y, al mismo tiempo, para las relativas al Distrito Federal, lo que significó que además de ser el Congreso de la Unión, fuera el Congreso Local del Distrito Federal.

En ejercicio de estas facultades, como órgano legislativo local, el Congreso de la Unión expidió múltiples leyes exclusivas o de aplicación reservada para el Distrito Federal. Entre estas leyes encontramos ejemplos como el Código Civil y el Código Penal, que tienen aplicación en toda la República en materia federal y son, además, de aplicación restringida para el Distrito Federal; el Código de Procedimientos Civiles y el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que son de aplicación exclusiva para esta entidad.

El gobierno del Distrito Federal -y con él, la responsabilidad en materia administrativa- le fue encomendado al Presidente de la República, por lo que éste también adquirió un doble carácter, es decir, fue el titular del Poder Ejecutivo en el ámbito Federal y al mismo tiempo gobernador nato de la ciudad de México.

Toda vez que el Presidente de la República tenía que cumplir múltiples e importantes tareas, se estableció que podía designar a quien lo representara al frente del gobierno del Distrito Federal.

Como consecuencia de esta disposición, el Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, creando este Departamento y poniendo al frente del mismo a un jefe que se denominó precisamente Jefe del Departamento del Distrito Federal, cuyo nombramiento y remoción quedó como facultad del Presidente de la República.

Con apoyo en estas disposiciones, se tuvo desde 1928¹¹⁶, un departamento administrativo y un jefe de ese departamento al frente del gobierno del Distrito Federal, así como toda una estructura administrativa que se ha establecido en sus diversas leyes orgánicas.

De esta suerte, podemos afirmar que con esta reforma, los ciudadanos del Distrito Federal vieron impedido su acceso a la formación de un verdadero gobierno democrático, ya que sus autoridades no serían electas a través del sufragio, sino impuestas o nombradas por la voluntad de otras autoridades, fenómeno éste que provocó a partir de entonces grandes inquietudes entre los ciudadanos, que serían canalizadas más tarde a través de los partidos políticos, los cuales junto con otras expresiones de la sociedad civil lucharon para cambiar el sistema, a fin de que -como se verá mas adelante- se lograra una verdadera elección de las autoridades para el Distrito Federal, y con ello una mayor participación ciudadana y una auténtica democracia.

¹¹⁶ Situación que cambió con la reforma de 1996

C. La Reforma de 1977

1. El Referéndum y la Iniciativa Popular

El hecho de que la población del Distrito Federal, cada vez más numerosa, careciera de gobierno propio, indujo a pensar en varias opciones que atenuaran dicha situación, hasta llegar a la de hacer partícipes a los ciudadanos de dicha entidad en la legislación relativa a la misma. Para ello se establecieron dos formas atenuadas de gobierno directo, que vinieron a ser excepciones a nuestro tradicional régimen representativo: el referéndum y la iniciativa popular.¹¹⁷

Así, en 1977 se reformó la fracción VI del artículo 73, adicionándole una base 2ª., que contemplaba -como ya dijimos- dos formas de participación ciudadana: el referéndum y la iniciativa popular en los ordenamientos legales y los reglamentos del Distrito Federal, cuando así fuera determinado en la materia legislativa y reglamentaria.

La reforma en cuestión decía:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

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

“1ª...

“2ª. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.

a. Debates

El texto de la iniciativa de reforma al artículo 73 fue enviada por el presidente de la República a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión -conjuntamente con las

¹¹⁷ Para Tena Ramírez (op. cit. pp. 311-313) “En la doctrina como en el derecho comparado, no existe consenso unánime de lo que significan esas dos figuras. Tampoco se da acerca de si la más frecuente de las dos, el referéndum, es opuesto o no al régimen representativo. En Argentina, Clodomiro Zavala considera aplicable a su país la tesis norteamericana de Curtis: “El referéndum es todo lo contrario del sistema representativo, que es lo que los constituyentes de Filadelfia quisieron garantizar”. Pero en sentido contrario opina Pontes Miranda, en presencia del texto constitucional brasileño: “La expresión *representativo* de que usa el art. 7º. no tiene el efecto de prohibir la democracia inmediata o referéndum. En suma, es preciso que haya Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo en cuerpo. Fuera de allí el referéndum está permitido.

“El concepto y el alcance que en nuestra Constitución adquieren las dos locuciones de que se habla, sólo pueden ser fijados por la ley de la materia a que literalmente remite el texto del agregado constitucional”.

reformas a los artículos 6º., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 74, 76, 93, 97 y 115- el 6 de octubre de 1977.

1) Iniciativa de reforma al artículo 73 constitucional ¹¹⁸

En la sesión del 6 de octubre de 1977 se dio lectura a la iniciativa de reforma al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada por el Ejecutivo Federal, redactada en los siguientes términos:

“CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.
Presentes.

“...La iniciativa comprende también la posibilidad de mejorar la vida política en el Distrito Federal, a través de la introducción de dos formas de participación ciudadana, que han probado su efectividad en estados que disponen de vigorosas instituciones democráticas: el referéndum y la iniciativa popular.

“Éstos constituyen medios complementarios que buscan el consenso y la expresión popular en los actos de gobierno : por ello, consideramos la importancia de establecerlos como instrumentos de expresión e interpretación de la soberanía del pueblo que permitirán a los ciudadanos del Distrito Federal intervenir en la formación de los ordenamientos relativos al gobierno local y a la administración de los principales servicios públicos que se prestan.

“Por lo tanto, se propone la adición de una base segunda a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, de tal manera que dentro de las bases a que está sujeto el Congreso al legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, quede dispuesto que los ordenamientos legales determinados por ley secundaria serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular.

“El Ejecutivo a mi cargo está convencido de que con estos mecanismos se alentarán las actividades cívicas y políticas de los habitantes del Distrito Federal, de tal forma que, tanto en la proposición como en la aprobación de los diversos ordenamientos que las atañen, puedan intervenir de manera directa y hacer valer por estas vías sus aspiraciones.

“En la ley secundaria se determinarán los ordenamientos y las materias que podrán ser objeto de referéndum y de iniciativa popular y sus procedimientos específicos...

“Por lo anteriormente expuesto, y en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal a mi cargo confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución General de la República, por el digno conducto de ustedes me permito someter a la elevada consideración del honorable poder constituyente ordinario a que se refiere el artículo 135 de la propia

¹¹⁸ Vid. Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones. Tomo II...pp. 380-383

Constitución, la siguiente iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo décimo. El artículo 73 se adiciona con una base segunda en su fracción VI; se derogan las fracciones XXIII y XXVIII, para quedar como sigue:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

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

“2ª. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.

“XXIII. Derogada.

“XXVIII: Derogada.

2) Dictamen ¹¹⁹

“Honorable Asamblea:

“A las Comisiones Unidas de estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales, les fue turnada para su estudio y dictamen la iniciativa de ley presentada por el C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado José López Portillo, mediante la cual promueve reformas y adiciones a los artículos 6º, 41, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución General de la República.

“X. Respecto al artículo 73 constitucional, la iniciativa propone que se adiciona con una base segunda en su fracción VI y se deroguen las fracciones XXIII y XXVIII.

...“Esta reforma da vida a dos instituciones propias de la democracia directa: el referéndum y la iniciativa popular. Por referéndum se entiende el acto de someter al voto popular directo las leyes o actos administrativos del gobierno. Si los habitantes del Distrito Federal carecen de legislatura local propiamente dicha, como la tienen las demás entidades federativas, justo es que puedan votar cierto tipo de ordenamientos locales, especialmente aquellos que tienen por objeto la organización o prestación de los servicios municipales y que, según la iniciativa quedarán indicados en la ley secundaria, la que por otra parte reglamentará el procedimiento para ejercer la iniciativa popular.

¹¹⁹ Idem. pp. 385-405

“Es plausible la reforma en este aspecto, porque con estos medios de búsqueda directa del consenso popular, seguramente se alentarán las actividades cívicas políticas de los ciudadanos del Distrito Federal”

3) Proyecto de Decreto ¹²⁰

“Artículo décimo. El artículo 73 se adiciona con una base segunda en su fracción VI; se derogan las fracciones XXIII y XXVIII, para quedar como sigue:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

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

“2º. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.

4) Discusión en lo general del dictamen ¹²¹

La *C. prosecretaria Lucía Betanzos de Bay*: Por instrucciones de la presidencia, en votación económica se pregunta si se dispensa la segunda lectura y se pone a discusión en lo general. Los que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo. Se dispensa la segunda lectura.

En pro habló el diputado *Eduardo Andrade Sánchez*, quien al hacer referencia a la adición del artículo 73 constitucional dijo: “La democracia exige sin duda una constante participación, en materia de participación de los ciudadanos, la iniciativa y el dictamen que a ella corresponde son amplios y detallados. En ese sentido, la participación popular se fomenta a través de algunas disposiciones ya comentadas... pero destaca con preeminencia la introducción de dos figuras capitales de la democracia directa, el referéndum y la iniciativa popular. Larga, muy larga ha sido la discusión acerca de las modalidades de la capacidad ciudadana de los habitantes del Distrito Federal; en ese sentido podemos afirmar que el capitalino tienen sin duda el derecho de participar en la elección de sus autoridades; lo que sucede es que es un derecho que comparte por virtud de la propia Constitución y del Pacto federal, con todos los ciudadanos del país. Hasta ahora ha correspondido plenamente la emisión de la voluntad general de la Unión con la de los ciudadanos del Distrito Federal, pudiera en teoría producirse un desequilibrio, pero visionariamente la iniciativa nos propone formas que pueden corregir con ganancia ese presunto desequilibrio.

“El referéndum dará a los ciudadanos del Distrito Federal la posibilidad de que sea sometido a su juicio todo aquel procesamiento que la ley determine en materia gubernativa.

¹²⁰ Ibid. p. 406

¹²¹ Ibidem. pp. 413-445

El referéndum será una activa posibilidad de participación, la iniciativa popular da a los ciudadanos la posibilidad de influir en la toma de decisiones que a ellos les atañen.

“Son dos figuras, una de abajo hacia arriba, la iniciativa popular, y otra, de arriba hacia abajo, el referéndum, que se implica, y que de alguna manera se complementa a través de estos procesos, habrá de instituirse una auténtica participación activa, una intervención dinámica, una forma de compartir el poder, entre los ciudadanos y sus autoridades.

“Será, sin duda, un interesante experimento. No establece un régimen especial, puesto que será la voluntad de toda la Unión la que decida sobre su aplicación en el Distrito Federal. De su análisis y de su examen en ésta, que es el mayor conglomerado del país, sin duda que habrán de detectarse algunos errores o posibles deficiencias, y se extraerán sus virtudes.

“De esa posibilidad, puede surgir más adelante su aplicación en otras entidades federativas...”

El *C. Jorge Garabito Martínez*, se manifestó en contra del dictamen en los siguientes términos: “Positiva y muy laudable es la intromisión de una novedad para el Distrito Federal, que es el referéndum y la iniciativa. Es un paso muy importante para la democratización del Distrito Federal.

“Y de paso, simplemente en vía incidental, quiero rechazar definitivamente las afirmaciones que el diputado *Andrade* ha hecho hace un momento en relación a que los habitantes del Distrito Federal participan con los demás del país en la elección del Congreso; de un Congreso local que no existe, el estado libre y soberano del Valle de México no participa con nadie ni de su soberanía ni de su autonomía, el estado libre y soberano del Valle de México mantiene subyacente su soberanía, mientras aquí sea la residencia de los Poderes de la Unión. Cuando esta residencia cambie, el estado libre y soberano del Valle de México reasumirá totalmente su soberanía y tendrá Congreso local y tendrá gobierno local pero el referéndum y la iniciativa son un paso muy importante para la democratización del Distrito Federal...”

El C. Francisco Ortiz Mendoza expresó su apoyo en lo general a la iniciativa pero planteó algunas cuestiones para el proceso del debate: “...¿Por qué al Distrito Federal lo hemos de dejar únicamente con el derecho a que conozca y discuta las leyes y reglamentos y no elija sus propias autoridades, dejando que al jefe del Departamento del Distrito Federal lo designe el presidente de la República? ¿Por las condiciones particulares del Distrito? Pero ¿por qué hemos de tener un Consejo Consultivo que ni aconseja ni es consultado? ¿Por qué? Porque el propio jefe del Departamento los nombra y luego los consulta, entonces todos le dicen: “Sí, señor, usted nos nombró y tenemos que dar aprobación a todo lo que usted está haciendo.”

“¿Por qué no hemos de elegir en México, en el Distrito Federal, un Consejo Metropolitano que realmente ayude al desarrollo democrático de la vida del Distrito Federal y dejemos de ser ciudadanos de tercera categoría?”

El C. Augusto César Tapia Quijada se refirió a las expresiones vertidas por el diputado *Garabito* de quien dijo: “Rechazó que los partidos políticos en el Distrito Federal intervienen en la formación del Congreso; se quejó de que no exista un Congreso local en el Distrito Federal, quizá haciendo abstracción de nuestras actuales condiciones sociales y políticas, y olvidando que la configuración del Congreso que aquí tiene su asiento, las leyes que para regir la vida de esta gran comunidad se expidan, no interesan únicamente a los habitantes del Distrito Federal, interesan a los habitantes de toda la República, porque aquí es el asiento de los Poderes federales, porque aquí es donde se toman las grandes decisiones nacionales...”

Con 191 votos en pro y 17 en contra fue aprobado el dictamen en lo general.

5) Discusión en lo particular ¹²²

Se abrió el registro de oradores para la discusión del artículo 10 del proyecto de Decreto, que reforma el 73 constitucional, se inscribieron para hablar en contra María Elena Álvarez de Vicencio y Francisco Ortiz Mendoza; en pro, Eugenio Soto Sánchez, Enrique Álvarez del Castillo y Enrique Ramírez y Ramírez.

La C. María Elena Álvarez de Vicencio señaló: “...Ahora nuevamente, con motivo de esta Reforma, Acción Nacional presenta su exigencia de que sea revisado a fondo el problema del Distrito Federal, de que se den soluciones totales y completas para que no siga existiendo en el Distrito Federal este caos que nos hace sentir que vivimos en una jungla, en una jungla contaminada por ruido, basura y smog; nosotros pensamos que si se pudiera corregir a fondo la vida de los habitantes en el Distrito Federal, podría ser agradable a pesar de los grandes problemas que como toda ciudad grande no va a dejar de tener.

“¿Y cuál fue la respuesta que ha estas exigencias nos da el proyecto de reforma política?”

“La sentimos totalmente tibia, completamente insuficiente, el agregado a la base segunda de la fracción VI, no responde para nada a la magnitud del problema del Distrito federal y estamos en contra de ella, no porque estemos en contra en esencia de lo positivo que puede ser un referéndum, estamos en contra porque ésa no es la respuesta a las necesidades del Distrito Federal; estamos en contra porque el Distrito Federal necesita soluciones totales, no solamente componendas con fracciones de enmienda.

“Nos salta a la vista, al leer esta adición del referéndum, nos saltan a la vista muchas preguntas y se nos hubiera ocurrido siquiera pensar en algo que si no fuera de fondo, por lo

¹²² Idem. pp. 566-586

menos fuera un paso, un avance importante. No se nos ofrece siquiera una consulta para que el habitante del Distrito Federal reafirme si está de acuerdo o no con el nombramiento que el Ejecutivo hace de su gobernante, eso no entra, desde luego no es materia de referéndum, pero podía ser de una consulta. El referéndum solamente plantea rectificaciones en leyes o reglamentos, pero aunque esto llegara a ser positivo, dada la situación actual del Distrito Federal, se nos ocurre preguntarnos: ¿Qué leyes y qué reglamentos van a determinar la ley respectiva que se sometan a referéndum? ¿Serán las que interesan al pueblo o solamente las que le interesan al gobierno?

“En el mecanismo de referéndum ¿se van a seguir aplicando las mismas prácticas viciadas de elecciones al estilo PRI, con votos cautivos, con presiones, con padrones falseados?

“En este cuadro, ¿tiene algún sentido el referéndum? Es una pregunta que nosotros nos hacemos. ¿Se podrá pensar que es algo prometedor el referéndum?

“Realmente yo no lo siento prometedor. Todo lo contrario. Lo siento incongruente con la situación real del Distrito Federal y lo siento incongruente porque la definición de referéndum es: “el acto de someter al voto popular directo las leyes o actos administrativos para la ratificación por el pueblo de lo que votaron sus representantes y los ciudadanos del Distrito Federal”. No tenemos representantes directos electos por nosotros, entonces, ¿cómo vamos a referendar los actos que estos representantes hayan votado?

“La única persona que ha sido electa nuestro representante es el presidente, bastaría con que él haga el referéndum. El referéndum, nosotros entendemos, es un complemento a la democracia. Por eso la rechazamos para el Distrito Federal, porque el Distrito Federal exige democracia, no exige sustitutos de la democracia.

“Y un argumento último.

“Por razones de orden práctico, no sería posible estar sometiendo a referéndum todas las leyes y las disposiciones reglamentarias del Distrito Federal. Entonces, ¿qué sentido tiene que se haga alguna vez un referéndum para un punto que al final será el que le interese al gobierno someter? Y viene también en esta visión un segundo punto: Donde dice que se va a permitir que los ordenamientos legales y los reglamentos sean objeto de iniciativa popular nos surge la duda en primer lugar de que esto sea operante en la práctica y más bien pensamos que lo que va a suceder va a ser que esto es un instrumento con apariencia de iniciativas populares pero que en realidad sólo ocultarán organismos paragubernamentales que lancen las iniciativas con apariencia de populares.

“Es realmente triste que en esta Reforma Política que nos hizo abrigar tan grandes esperanzas, se compruebe al final que no hay ninguna reforma que realmente ayude a solucionar los problemas del Distrito Federal.

“Son más de diez millones de mexicanos, más de la sexta parte de la totalidad nacional que esperábamos una respuesta adecuada, que estábamos anhelantes de una reforma política que reivindicara nuestros derechos y sinceramente, nos hemos sentido defraudados con la respuesta que nos han dado.

“Me hace pensar que es como si el Distrito Federal estuviera gravemente enfermo, gravemente enfermo de cáncer, y que en vez de hacerse un análisis de su mal, aplicarle una cirugía, una radiación, se le diera solamente una aspirina, ¿y el pueblo?, ¿qué tiene que hacer el pueblo? Tomarse la aspirina. (Aplausos)”

El C. Enrique Soto Sánchez, del PARM, enumeró y definió algunos tipos de iniciativa popular y de referéndum para luego -a nombre de la diputación parmista- apoyar el artículo 10 del dictamen, que adiciona el artículo 73 constitucional, “porque al establecer el referéndum, los ordenamientos legales que se prevén para tener plena vigencia después de haber sido acordados tendrán que ser sometidos a la consulta de todos los ciudadanos con derecho a voto y así la ciudadanía del Distrito Federal, en pleno ejercicio de sus derechos tendrá plena intervención en lo relativo a sus leyes y será decisiva para que regulen, de conformidad a su propia voluntad, los actos y hechos de su vida cotidiana y que dichos ordenamientos contemplen, rechazando así los que la puedan perjudicar y aprobando o respaldando todo aquello que la beneficie, lo que permitirá una mayor identificación entre gobernantes y gobernados y más aún, propiciando el diálogo tan necesario y útil en esta metrópoli de más de diez millones de mexicanos, y siendo fundamental para nosotros dicho diálogo, toda vez que estamos firmemente convencidos que la mejor forma de gobernar es estableciendo el diálogo permanente entre el pueblo y gobierno, lo mismo que para estrechar fuerzas que para disminuir diferencias; lo mismo en la tranquilidad que cuando se pretenda quebrantar la paz.

“Éste es el principio definidor de la verdadera democracia. Con ella se reafirma una vez más el destino democrático de México. Muchas gracias. (Aplausos)”.

El C. Francisco Ortiz Mendoza expresó parcialmente su apoyo a la iniciativa pues dijo: “...Es mejor tener referéndum a no tener nada; es mejor tener iniciativa popular que no tener nada... (pues) el referéndum no tiene raíces históricas en México, en ciudades como la nuestra. ¿En dónde hay referéndum o refrenda, como dicen algunos, para mí es referéndumes o plebiscitos? En las zonas indígenas, en los municipios pequeños, donde se reúne el pueblo y decide si hace una escuela, decide si hace un puente, decide en qué invierte los pocos fondos que tienen; determinan las cuotas que les corresponde dar a cada quien, deciden entre ellos cómo van a apagar esas cuotas; con dinero, con producto, con trabajo, y es muy positivo. Ésta es una honda raíz histórica de plebiscitos más que de referéndumes, y es positivo; pero en el campo jurídico yo lo desconozco, no sé hasta hoy que exista una norma jurídica en México que establezca el referéndum y más aún en poblaciones grandes, y más todavía en una ciudad donde hay cinco millones de ciudadanos, ¿cómo lo irán a resolver? Yo no me lo puedo explicar. ¿Cómo van a discutir las cosas? Si para votar en el Distrito Federal, para ponerle una crucecita a un círculo electoral se

produce más del 15 por ciento de votos nulos porque la gente no supo votar, ¿cómo va a ser el referéndum, cómo se va a movilizar el pueblo mexicano para dar su voto?

“Me imagino, por ejemplo, un reglamento, el reglamento de la construcción, por proponer alguno; en primer lugar, un reglamento de la construcción tiene muchos aspectos técnicos. ¿Cómo se les va a explicar al pueblo? Simplemente para que los cinco millones de ciudadanos, aproximadamente se enteren del reglamento, lo tienen que leer, lo tienen que estudiar para poder dar su voto a favor o en contra de ese reglamento. ¿Será operante esto? Yo lo dudo. A mí me parece que es un simple paso para satisfacer un tanto el deseo de participación del pueblo mexicano.

“Los teóricos de esta cuestión la han de conocer mucho mejor, o la conocen mejor que uno. Esto es una forma semidemocrática de gobierno, o de democracia semidirecta porque aun cuando parezca directa, el pueblo sólo va a aprobar lo que otros hicieron, una ley que otros hicieron; el pueblo no va a decir: modifiquen este artículo o háganlo de esta otra manera. No, a mi manera de entender, según sé yo lo que son lo referéndumes, simplemente va a decir: está bien o está mal: vota así o no, pero no participa en la elaboración del documento...

“Eso no es lo que nosotros queremos para el Distrito Federal. Queremos ser ciudadanos de primera, queremos participar en la elaboración de los reglamentos, que haya representantes nuestros, que discutan cómo debe hacerse un reglamento, cómo debe hacerse una ley interna; el reglamento de espectáculos, el reglamento de construcción; todos los reglamentos a que estamos sujetos, y no que nada más los elabore un grupo de gente, casi todos con los mismos intereses.

“La iniciativa popular, muy buena; pero hay una contradicción con lo que estamos discutiendo ahora; le estamos dando una gran relevancia a los partidos políticos; le damos hasta rango constitucional; y ¿el Distrito Federal? Otra vez son ciudadanos de tercera, sus partidos políticos no operan para nada. Que se pongan a juntar no sé cuantas firmas se vayan a necesitar para la iniciativa popular, ¿por qué? Pues porque los partidos no existen. En la ley actual se establece, siendo esto el colmo de los abusos que para ser miembro de un comité de manzana no se debe ser de ningún partido político. Y estamos empujando para que los partidos políticos se desarrollen. Yo no me explico cómo va a ser la iniciativa popular, cómo va a operar en la práctica la iniciativa popular. Es muy bueno que el pueblo opine, pero ¿por qué no a través de sus partidos? ¿Por qué si son organismos constitucionales, por qué los partidos no participan?...

“¿Qué está sucediendo ahora mismo en el Distrito Federal? Hoy, ayer, antier; leíamos los periódicos: se desarrollará el Metro. ¿Quién lo determina? Un grupo de técnicos, nada más. Pero el pueblo no tienen opinión para determinar hacia dónde se amplía. Sólo a juicio de estas personas, a su criterio técnico. Muy capaces por cierto, pero, ¿y el pueblo? ¿Qué no cuenta?...A que el pueblo no opina, a que el pueblo se tiene que estar tragando sus dificultades y sus problemas en el Distrito Federal, porque no tiene conductos para opinar...”

El C. secretario Alberto Ramírez Gutiérrez, dio lectura a la Proposición de la Fracción Parlamentaria del Partido Popular Socialista para el contenido de la base 2, fracción VI, del artículo 73 de la Constitución:

“Artículo 73

“Fracción VI...

“2. El órgano que directamente se encargue del Gobierno del Distrito Federal se auxiliará, para el desarrollo de sus funciones de gobierno correspondientes y el otorgamiento de servicios públicos, de un Consejo de Participación Ciudadana electo a través de votación universal y directa, que estará constituido, mediante representación proporcional, por miembros de los partidos políticos con registro nacional. El número de sus miembros será precisado por la ley respectiva.

“La actividad del consejo estará orientada a tener derecho de iniciativa constitucional; discutir y aprobar en su caso el orden normativo del gobierno del Distrito Federal., dictaminar acerca de las acciones del órgano encargado del gobierno del Distrito Federal vigilando, entre otras cuestiones, la prioridad en la atención de las necesidades de la población, así como a proporcionar opiniones al Congreso de la Unión sobre las mismas y en relación a la legislación del Distrito Federal.

“México, D.F., a 24 de octubre de 1977.”

El C. Enrique Álvarez del Castillo realizó una descripción de lo que había sido el Distrito Federal en los Constituyentes de 24, 57 y 17, de la problemática que enfrentaba en esa circunstancia y de lo que sería en un futuro próximo, para luego -contrariando la propuesta presentada por el PPS- afirmar que no era posible reducir el problema y buscar la solución del Distrito Federal, simplemente en el rescate de unos derechos políticos inmediatos y directos para determinar la elección de consejeros o diputados locales del propio Distrito Federal.

“No simplemente recurrir a una tradición y reclamar un derecho que quizá históricamente partiría de 1521, rescatar un ayuntamiento de mucha prosapia, pero ¿qué tanta efectividad tendría en este momento en México y qué tanta eficacia se lograría hacia el futuro.

“Ahí es en donde surgen una multitud de dudas y si es cierto que al pueblo del Distrito Federal hay que otorgarle derechos políticos, ¿por qué no como pretende la reforma, otorgarle los más amplios, los que van por encima de la designación de un representante o de un consejero? Ese representante, como bien sabemos, o consejero, tendrá también multitud de limitaciones en el ejercicio del derecho de sus representados y de ahí entonces ¿por qué no propiciar y resolver con trabajo y buena voluntad el problema en función del ejercicio directo de los derechos del pueblo, vía la iniciativa popular o vía el referéndum?

“Referéndum que consiste, de acuerdo con el sistema general, no vamos a discutir particularidades, que consiste en solicitar, ya sea de manera facultativa u obligatoria, la opinión del cuerpo electoral que es el decisivo en la vida de un país que reconoce como base de sus instituciones la soberanía del pueblo, recurrir, pues, a ese pueblo, a efecto de que dicte opinión y en muchos casos solución sobre una medida tomada o por tomar y esa consulta hacia el pueblo, puede ser meramente eso: consulta; pero que puede ser también de una decisión imperativa.

“¿Qué cuál es el procedimiento? ¿Que cuántos pueden solicitar el referéndum? ¿Que qué objeto ha de tener, si ya está limitado por la reforma no al área constitucional, sino al área legal y reglamentaria que es la más difícil de manejar? ¿Que cómo se organizará el referéndum? ¿Que cómo habrá de hacerse la presentación al elector y no de mandarlo a leer el reglamento de la Constitución?

“Eso es prácticamente elemental. Habrá de plantearse en fórmulas fáciles para una decisión de tipo político y todo ello nos lleva a la computación de los votos, a la limpieza de procedimientos que también la reforma política habrá de propiciar en la ley reglamentaria de la iniciativa constitucional que ahora estamos examinando y de la misma manera habremos de preocuparnos todos porque así se organice el referéndum en el Distrito Federal y todo aquello que queda fuera del referéndum, habrá que caer también en su complemento.

“La iniciativa popular, iniciativa que otorga una fracción del cuerpo electoral -y hay que tener eso siempre presente-, una iniciativa popular siempre ha de ser minoritaria por esencia. Iniciativa popular que permitirá que un número determinado de ciudadanos reforme, modifique, adicione o proponga una ley o un reglamento y en esa iniciativa también habrán de tenerse y hemos de discutir aquí multitud de problemas para hacerla eficaz con una reglamentación que trataremos sea la óptima, pero que no se nos esconde que en futuro cercano quizá amerite reformas, adiciones o modificaciones de acuerdo con su operancia en nuestra realidad.

“Pues bien, todo ello es el esquema de solución que nos plantea la reforma y que tenemos de inmediato que resolver...”

El C. Enrique Ramírez y Ramírez, rehusó hacer uso de la palabra sobre el tema.

La C. presidenta consultó a la secretaria si se aceptaba o desechaba la modificación propuesta por el diputado Francisco Ortiz Mendoza, del PPS.

El C. secretario Alberto Ramírez Gutiérrez, preguntó a la Asamblea si aceptaba la propuesta hecha por el diputado Ortiz Mendoza; la propuesta fue desechada.

La C. presidenta pidió a la secretaria consultar a la Asamblea si el artículo 10 había sido suficientemente discutido.

El C. secretario Alberto Ramírez Gutiérrez en votación económica preguntó a la Asamblea si estaba suficientemente discutido el artículo 10. Se declaró suficientemente discutido.

Se procedió a recoger la votación nominal del artículo 10.

Se emitieron 152 votos en pro y 13 en contra, por lo que la *C. presidenta* declaró aprobado el artículo 10 en lo particular.

2. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal¹²³

En este ordenamiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción VI, Base 1ª., de la Constitución General, se estableció que el Presidente de la República tendría a su cargo el Gobierno del Distrito Federal, mismo que ejercería por conducto del Jefe del departamento del Distrito Federal, al cual podría nombrar y remover libremente.

En congruencia con el artículo y fracción mencionada, el Congreso de la Unión mantenía la facultad de legislar en todo lo relativo a esta entidad según lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley en comento.

El Ministerio Público estaría a cargo de un Procurador General de Justicia dependiente directamente del presidente de la república quién tenía la facultad de nombrarlo y removerlo libremente, en tanto que, la función judicial, quedaba a cargo de los Tribunales de Justicia del Fuero Común.

Los límites del Distrito Federal continúan siendo los fijados por los decretos de 1898, pero el número de delegaciones aumenta a 16 para quedar como sigue: Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

Este precepto, después de referirse a la organización del Departamento del Distrito Federal, determinó que los órganos de colaboración vecinal y ciudadana serían los Comités de manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal, los cuales presentarían su concurso mediante el ejercicio de las atribuciones y cumplimiento de las obligaciones señaladas en esta misma ley y en los reglamentos respectivos.

Al Consejo Consultivo correspondía, entre otras de sus atribuciones, colaborar con el Jefe del departamento del Distrito Federal para la debida administración pública y proponer a su consideración 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

¹²³ D.O.F., Tomo CCCLI, No. 41, Tercera Sección, 29 de diciembre de 1978, pp. 25-39

autoridades del Distrito Federal. Asimismo, sobre estas materias proponer al Jefe del departamento, la instauración del referéndum y apoyar o no la substanciación de la iniciativa popular.

El Capítulo VI relativo a la participación política de los ciudadanos estipulaba el derecho de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal a:

I...

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

III.- Otorgar su apoyo a iniciativas populares sobre ordenamientos legales y reglamentos en los términos de Ley.

En el artículo 53, el referéndum quedó definido como “un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal”, y 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”.

El procedimiento legal de referéndum sobre ordenamientos legales correspondía iniciarlo, exclusivamente, al Presidente de la república y a las Cámaras de Diputados y de Senadores al Congreso de la Unión, en el caso de reglamentos, dicha potestad se reservó exclusivamente al Presidente de la República.

En tanto, la iniciativa popular sobre ordenamientos legales y reglamentos correspondía a los ciudadanos del Distrito Federal; pero sólo se tramitaría por las autoridades competentes, si quedaba fehacientemente comprobado que la iniciativa se encontraba apoyada por un mínimo de 100, 000 ciudadanos, dentro de los que deben quedar comprendidos, al menos 5, 000 ciudadanos por cada una de las 16 delegaciones en que está dividido el Distrito Federal. La ley que regulara los procesos de referéndum e iniciativa popular señalaría la forma y sistemas para verificar la existencia de estos requisitos y el trámite de la iniciativa popular.

3. Comento

Los debates demuestran el apoyo mayoritario a la iniciativa de reforma en comento ya que la misma, según lo manifestado por las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y 1ª. de Puntos Constitucionales, “alentaría las actividades cívicas-políticas de los ciudadanos del Distrito Federal”.

Argumentando que con el referéndum los habitantes del Distrito Federal tendrían plena intervención en lo relativo a sus leyes, que existiría una mayor identificación entre gobernados y gobernantes que propiciaría el diálogo, y que, este experimento, por sus bondades, podría aplicarse posteriormente en otras entidades federativas, se pronunciaron, entre otros, los diputados Eduardo Andrade Sánchez y Enrique Soto Sánchez.

Manifestando su apoyo parcial a la iniciativa por considerar que estas figuras eran sólo un paliativo que mantenían la limitación de los ciudadanos de la entidad para elegir a sus autoridades locales, se pronunciaron, entre otros, Francisco Ortiz Mendoza, Jorge Garavito Martínez y Ma. Elena Álvarez de Vicencio

Por su parte, Enrique Álvarez Castillo, consideró elemental determinar la fórmula, el procedimiento y la manera de llevar a cabo este ejercicio y sugirió resolver estos problemas de inmediato.

El dictamen de la comisión fue aprobado en lo general por 191 votos a favor y 17 en contra, y en lo particular por 152 en pro y 13 en contra.

Como podemos advertir, la redacción de la base 2ª de la fracción VI del artículo 73 era confusa por tanto se dejó la opción ya fuera al propio jefe del Ejecutivo de la Unión o al Poder Legislativo. En otras palabras, suponemos que si la iniciativa de ley provenía del primero o del segundo, en su contexto podría ser mencionado el ocurrir al referéndum, no así la iniciativa, por la obvia razón de que el proyecto de ley provendría del pueblo. Sin embargo para poder llevar a cabo las dos facultades, se precisaba de la ley orgánica adecuada.¹²⁴

Por otra parte, la iniciativa presidencial de 6 de septiembre de 1978, referente a una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, consideró implícitamente que ésta no iba a ser la ley de la materia a que aludía la Constitución, ya que para nada se refería al referéndum ni a la iniciativa popular.

Sin embargo, el Congreso de la Unión, incluyó ambas figuras en el capítulo VI de la Ley aprobada que comprendía los artículos. 52 a 59.

Al respecto Tena Ramírez considera: “Parece ser que más bien que de gobierno directo se trata en ambos casos de que la ciudadanía, en ejercicio de la llamada democracia inmediata colabore con quienes en el Poder Legislativo ostentan la representación de esa misma ciudadanía, a fin de formular leyes y reglamentos. “Método de *integración directa* de la voluntad de los ciudadanos” en la elaboración de los ordenamientos legales y reglamentarios, llama el artículo 53 al referéndum. “Modo de *participación directa* de los ciudadanos para proponer” lo relativo a la ley y reglamentos, denomina a la iniciativa popular el mismo artículo. Mas en uno y en otro caso no basta la voluntad popular para producir el acto respectivo, sino que debe estar condicionado a la intervención del poder público, en los términos que confusa y acaso contradictoriamente exponen los restantes preceptos del título, que a su vez no agotan el tema, pues el último párrafo del 53 asienta textualmente: “Los derechos derivados de estos métodos serán ejercitados en los términos de esta Ley, de otras leyes y sus reglamentos”.¹²⁵

¹²⁴ Vid. ARNÁIZ AMIGO, Aurora. Derecho Constitucional Mexicano. Trillas, México, 1990, p. 138

¹²⁵ Cfr. Op. cit. pp. 312 y 313

Las formas de democracia semidirecta que se establecieron para compensar la ausencia de participación de los habitantes del Distrito Federal en la elección de sus autoridades, significó un valioso ensayo para lograr un perfeccionamiento democrático en la parte más frágil de todas las que presenta un sistema que aspira a realizar la democracia, que es el terreno de la participación de todos en los asuntos de interés de todos.¹²⁶

Creemos que la consignación normativa de estas figuras no fue suficiente para hacer posible su factibilidad, debido a la complejidad que representaba ponerlas en práctica -el costo económico, de esfuerzo y organización principalmente- y la falta de tradición de las mismas entre la ciudadanía.

Sin embargo, el creciente deseo de participación política de los habitantes del Distrito Federal hizo que -como veremos en el capítulo IV- en la reforma de 1996 se volviera a proponer la aplicación de las formas de democracia semidirecta que hemos venido mencionando

Con la reforma del 10 de agosto de 1987 fue derogada, sin que hubiera llegado a aplicarse alguna vez, la base 2ª fracción VI del artículo 73 constitucional que contenía las figuras de referéndum e iniciativa popular.

¹²⁶ Al respecto Esteban Ruiz Ponce apunta: El referéndum, de acuerdo con las expresiones de Carlos S. Fayt, puede definirse como: "El derecho del pueblo a intervenir directamente en la formulación y sanción de las leyes o en algunas etapas de su formulación y sanción tanto en el orden constitucional y legislativo como en el administrativo", y la iniciativa popular como "El derecho reconocido a una fracción del cuerpo electoral, de provocar la decisión del pueblo acerca de la realización de un acto legislativo por parte de los órganos estatales competentes" tal como lo escribió Xifra Heras.

Las formas de democracia semidirecta, no se limitan a las dos anteriormente enunciadas, sino que se contempla también la existencia del plebiscito, revocación popular y la revocación de sentencias.

Vid. RUIZ PONCE, Esteban. *Dinámica de la Reforma Política de 1977*, copias fotostáticas de la Conferencia dictada en la ciudad de Guanajuato, Gto., el 18 de junio de 1982, pp. 14 y 16

D. La Reforma de 1987

1. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal

En 1987, bajo el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, se promovió la reforma de la fracción VI del artículo 73 constitucional, la cual dio lugar a la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que, siguiendo el sistema electoral mixto aplicado también a la elección de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se integraría por 66 miembros, 40 electos según el principio de mayoría relativa y 26 por el de representación proporcional.

Conforme a esta reforma, el Congreso de la Unión continuaba siendo el órgano competente para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, pero la Asamblea de Representantes contaría con atribuciones para emitir bandos, ordenanzas, reglamentos de policía y buen gobierno, en diversas materias (salud, educación, abasto, mercados, espectáculos públicos, ecología, agua, drenaje, vialidad, etc.).¹²⁷

Otras facultades concedidas a la Asamblea fueron las relativas a la aprobación de los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (prerrogativa anteriormente otorgada a la Cámara de Diputados y a la Comisión Permanente, según el caso), la iniciativa de leyes ante el Congreso de la Unión en materias del Distrito Federal, citación de servidores públicos locales y recibir el informe anual sobre el estado de la administración del Distrito Federal entre otras.

La iniciativa popular, formalmente presentada por un mínimo de **10 000** ciudadanos, la división delegacional, la función del Ministerio Público a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, nombrado y removido libremente por el presidente de la República, fueron algunos otros elementos de esta reforma.

a. Debates

1) Sesión del 21 de abril de 1987 ¹²⁸

En la sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 21 de abril de 1987, se dio lectura a la iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, y que deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, redactada en los siguientes términos:

¹²⁷ Esta facultad -intrínsecamente legislativa- al despojar al presidente de la República de la consistente en expedir reglamentos gubernativos que se denominan *autónomos*, dio lugar a que la Asamblea fuera considerada, en cierto modo, como un órgano legislativo del Distrito Federal, aunque subordinado a las leyes que para esta entidad expidiera el Congreso de la Unión.

Véase, BURGOA, Ignacio, op. cit. p. 937

¹²⁸ Vid. Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones, Tomo VIII...pp. 293-333

“CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

“Presentes.

“...la presente iniciativa...contiene los principios constitucionales para la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal...

“El diálogo democrático establecido en las audiencias públicas de consulta sobre la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, presentó dos posiciones de imposible conciliación: mantener el Distrito Federal con sus estatus político y jurídico actual de territorio federal, con la superficie que hoy ocupa y con su carácter de asiento de los Poderes Federales; y en el otro extremo, la creación de un estado libre y autónomo en el territorio del Distrito Federal, con la elección directa del gobernador, de los diputados al correspondiente Congreso local y de los presidentes municipales y ayuntamientos que suplirían a las actuales delegaciones políticas del Distrito Federal.

“El Ejecutivo a mi cargo considera necesario que, no obstante que quienes propusieron la creación de un estado en el territorio del Distrito Federal expresaron el interés de minorías ciudadanas, se deje constancia de la situación actual, respecto de una cuestión siempre presente en nuestra historia constitucional, y ello, además, en atención al interés que este asunto tiene para todos los mexicanos. Es inconveniente (sic) que tanto los ciudadanos de hoy, como las futuras generaciones, conozcan y reflexionen sobre los fundamentos que sirven de apoyo a las propuestas que esta iniciativa contienen.

“La iniciativa que se somete a la consideración del poder revisor de la Constitución, asume y ratifica las decisiones políticas fundamentales del pueblo de México, de constituirse en una República Federal y, como consecuencia, reservar una circunscripción territorial para la residencia de los Poderes Federales, manteniendo el estatus político y jurídico del Distrito Federal y conservando su sede en la ciudad de México, como se decidió desde el 18 de noviembre de 1824...

“La naturaleza política y jurídica del Distrito Federal, así como las características de nuestra ciudad de México, impiden que con su territorio y población se constituya un nuevo estado, salvo que los poderes federales se trasladen a otro lugar, como lo establece el artículo 44 de nuestra Constitución vigente. El enorme costo económico que todos reconocen, excluye que se proponga una nueva sede para la residencia de los Poderes Federales, pero además, las características de la ciudad de México permiten concluir que un nuevo estado en el territorio del actual Distrito Federal, no tendría viabilidad económica, política y social.

“Razones de todo orden justifican plenamente que no se pueda constituir un nuevo estado en el territorio actual del Distrito Federal.

“Desde el punto de vista político, la teoría y la historia prueban que no es conveniente la coexistencia, sobre un mismo territorio, de un Poder Federal y un poder

local. La soberanía tiene una dimensión externa y otra interna; la primera implica que no habrá un poder nacional por encima del poder del Estado y la segunda conlleva la noción de que en el ámbito interno no habrá un poder comparable al poder del estado. La aplicación del principio de soberanía interna exige que los Poderes Federales tengan un ámbito territorial propio, donde no exista ningún órgano que ejerza poderes similares. La historia mexicana nos refiere, por otra parte, los incidentes y conflictos que se han presentado en las excepcionales ocasiones en que el gobierno federal se ha encontrado en el territorio de algún estado.

“La experiencia histórica del constitucionalismo mexicano ha descartado la posibilidad de que se haga coincidir en el mismo ámbito espacial a los Poderes Federales y a un gobierno local soberano...

“Desde el punto de vista jurídico, en nuestro sistema federal no existe una subordinación del gobierno de ninguna entidad federativa al gobierno federal o viceversa, por lo que no existirá salvaguarda de los Poderes federales, si éstos quedaran asentados en el territorio de un estado, con lo que se atentaría a la unidad nacional y se propiciaría el rompimiento del pacto federal...

“En el orden administrativo, si se constituyera un estado en el territorio del Distrito Federal, sería consecuencia obligada que tuviera como base el municipio libre, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, y se provocaría un conjunto de municipios necesariamente conurbados, carentes de recursos para la atención de sus problemas, sujetos al gobierno de ayuntamientos cuya acción individual siempre sería insuficiente y sin la estructura administrativa para atender todas las obras de infraestructura y servicios públicos que requieren de una planeación y programación unitaria, esta estructura política y administrativa agravaría la problemática que se confronta e imposibilitaría su adecuada solución...

“Las razones apuntadas, en consecuencia, refuerzan en el presente los fundamentos de las decisiones políticas de conservar el Distrito Federal en su actual ubicación y situación jurídica, y exigen de la creatividad política de todos los mexicanos para diseñar instrumentos que permitan el fortalecimiento de la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal...

“En las audiencias públicas de consulta sobre la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, se reconoció mayoritariamente la necesidad de mantener un territorio exclusivo para los Poderes Federales, conservando el Distrito Federal en su ubicación y extensión actuales, y se propuso que el fortalecimiento y enriquecimiento de la democracia se puede alcanzar con la creación de una **Asamblea de Diputados para el Distrito Federal**, con el perfeccionamiento y profundización en la descentralización y desconcentración de la Administración Pública del Distrito Federal, y con el fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social...

“La participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal tiene como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, en lo político, lo económico, lo social y lo cultural, para que contribuya a convertir en plena realidad social, nuestra concepción de la democracia...

“Dentro de la concepción mexicana de la democracia, con apego a nuestra historia y realidad y con atención a las peticiones que se formularon en las audiencias públicas de consulta sobre participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, se someten al poder revisor de la Constitución las reformas que se proponen.

“Se conserva en el Congreso de la Unión, la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, que se contienen en el primer párrafo de la fracción VI del artículo 73, por ser ésta una decisión política fundamental del pueblo de México, al constituirse como República Federal...

“Se reafirma el principio constitucional contenido en la base 1, único congruente con nuestro sistema federal, en el sentido de que el gobierno del Distrito Federal está a cargo del presidente de la República, para dar unidad de acción ejecutiva en el territorio del Distrito Federal.

“Pero se incorpora una nueva y trascendental base 2, que eleva a principio constitucional la decisión de que la descentralización y desconcentración de la Administración del Distrito Federal deben estar al servicio del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, y para ello deberá incrementar el nivel de bienestar social, ordenar la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciar el desarrollo económico, social y cultural de la entidad...

“Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se propone la creación de una Asamblea del Distrito Federal, cuyos fundamentos se contienen en la base 3 de la fracción VI del artículo 73.

“La Asamblea del Distrito Federal se integrará por 66 diputados, 40 electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 26 electos según el principio de representación proporcional.

“En su estructura, se mantiene la decisión política de México de fortalecer el pluralismo político y el pluripartidismo, misma que se basa en el principio de que las decisiones de gobierno las toma la mayoría con la participación de las minorías...

“Se propone la reforma de los artículo 79, fracción V, 89, fracción XVII, 110, primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, así como la derogación de la fracción 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para poner acorde su texto con las nuevas disposiciones contenidas en la fracción VI del artículo 73 Constitucional.

“Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, por su digno conducto me permito someter a la consideración del Órgano Constituyente Permanente, la siguiente:

“**Iniciativa de decreto** que reforma los artículos 73, fracción VI, 79, fracción V, 89, fracción XVII, 110, primer párrafo, 11, primer párrafo y 127 y que deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“*Artículo primero.* Se reforman los artículos 73, fracción VI, 79, fracción V, 89, fracción XVII, 110 primer párrafo, 11 primer párrafo y 127, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

“*Artículo 73.* El Congreso tiene facultad:

I. a V....

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

1. 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.

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

3. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 representantes electos según el principio de representación 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.

“Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos de la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución.

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

“Para la organización, desarrollo, vigilancia y contenciosos electoral de las elecciones de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por el artículo 60 de esta Constitución.

“Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal deberán reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 61, 62 y 64 de esta Constitución.

“La Asamblea de Representantes del Distrito Federal 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.

“Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

A) Dictar bandos, ordenanzas, y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles, comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección de empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social y acción cultural;

B) Proponer al presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;

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

D) Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal;

E) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva;

F) Formular las peticiones que acuerde el pleno de la asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana:

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

H) Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el presidente de la República, en los términos de la base 5 de la presente fracción;

I) Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el reglamento para su gobierno interior, y

J) Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

“Las iniciativas que la Asamblea de Representantes ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, pasarán desde luego a Comisión para su estudio y dictamen.

“Los bandos, y ordenanzas y reglamentos que expida la Asamblea del Distrito Federal en ejercicio de la facultad a que se refiere el inciso A de la presente base, se remitirán al órgano que señale la ley para su publicación inmediata.

“La Asamblea de Representantes se reunirá a partir del 15 de noviembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente, y a partir del 16 de abril de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de julio del mismo año. Durante sus recesos, la asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales fue convocada, a petición de la mayoría de sus integrantes o del presidente de la República.

“A la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias de la asamblea, asistirá la autoridad designada por el presidente de la República, quien presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarde la administración del Distrito Federal.

“Los representantes a la asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y el presidente de la asamblea deberá velar por el respeto al

fueo constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, se aplicará lo dispuesto por el título cuarto de esta Constitución y su ley reglamentaria.

“4. La facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la asamblea a que se refiere el inciso A de la base 3 corresponde a los miembros de la propia asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente.

“Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a comisiones y dictaminar, dentro del respectivo periodo de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificado, en los términos que señale el reglamento para el gobierno interior de la asamblea.

“La ley establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitarias 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.

“5. La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la Ley Orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determine.

“La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por la Ley Orgánica respectiva, la cual establecerá las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los tribunales de justicia del Distrito Federal.

“Los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia 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 encargo, rendirá protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el pleno de la Asamblea del Distrito Federal.

“Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su encargo, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de esta Constitución.

“Los jueces de primera instancia serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

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

“6. 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;

VII a XXXI...

“*Artículo 79.* La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I a IV...

V. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte así como a sus solicitudes de licencia que le someta el presidente de la República;

VI a VIII...

“*Artículo 89.* Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

I...

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al procurador general de la República, al titular del órgano u órganos que por el que ejerza el gobierno en el 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.

III a XVI...

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:

XVIII a XX...

“Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

“Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la nación, los secretarios de despacho, los jefes del departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la república y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

“Artículo 127. El presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

“Artículo segundo. Se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos transitorios

“Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

“Segundo. Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos simultáneamente a los diputados federales que integrarán la LIV Legislatura del Congreso de la Unión, en la forma y términos que señale la ley respectiva.

“Tercero. La Ley sobre justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal y su reglamento, así como las disposiciones administrativas relativas al Distrito Federal, en las materias que se refiere el inciso A de la base 3 de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, continuarán vigentes hasta en tanto la Asamblea de

Representantes del Distrito Federal dicte los bandos, ordenanzas y reglamentos correspondientes, en los términos del presente Decreto.

“Cuarto. En tanto se instala la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, los nombramientos de magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal continuarán siendo sometidos por el presidente de la República, a la aprobación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, o de la Comisión Permanente, en su caso.

“Quinto. Las elecciones de los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se regirán en lo conducente, y hasta en tanto se expida el ordenamiento correspondiente, por las normas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal Electoral contienen en materia de elección de los diputados federales al Congreso de la Unión.

“Sexto. Los debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se regirán hasta en tanto se expida el ordenamiento a que se refiere el inciso *I* de la base 3 del artículo 73 constitucional, por lo dispuesto en el reglamento para el gobierno interior del Congreso de la Unión.

“Séptimo. El Colegio Electoral de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que calificará la elección de 1988, habrá de reunirse para este fin, durante la primera quincena del mes de octubre, del propio año de la elección.

El C. secretario, Eliseo Rodríguez Ramírez:

“Honorable Asamblea:

“A las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal fueron turnadas para su estudio y dictamen, diversas iniciativas relativas a la modificación del régimen político y a la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal...

“Las iniciativas en materia del presente dictamen son las presentadas por el Presidente de la República el 28 de diciembre de 1986 en que se propone la reforma de los artículos 73, fracción VI, 79, fracción V, 89, fracción XVII, 110, primer párrafo, 111, 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 21 de octubre de 1986 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 XVI, 92, 104, fracción I, 108 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la presentada por diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista el 23 de septiembre de 1986 por la que se pretende reformar los artículos 43, 44 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la presentada el 9 de diciembre de 1980 por diputados del

propio Partido Popular Socialista reformando los artículos 73, 74, fracción IV, 89, fracción II y XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presentada por diputados del Partido Socialista de los Trabajadores el 17 de noviembre de 1983 reformando los artículos 73, fracción VI, 74, fracción IV y 89, fracciones II y XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

Consideraciones

“...Tanto la iniciativa presentada por el Partido Popular Socialista en 1986 como la suscrita por diputados integrantes de las fracciones parlamentarias de los Partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores, proponen la creación de un nuevo estado al que ambos designan como Estado de Anáhuac. La diferencia entre una y otra propuestas radica en que la presentada por el Partido Popular Socialista mantiene una 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 los ayuntamientos electos democráticamente.

“Por su parte, en la iniciativa presentada el 21 de octubre de 1986 por los diputados coordinadores de las fracciones parlamentarias de los Partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, 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...

“A juicio de las Comisiones que suscriben, las iniciativas que proponen la creación del Estado de Anáhuac conllevan también la supresión del Distrito Federal o por lo menos la disminución de su territorio. En uno u otro casos, las iniciativas implican también la redefinición de las atribuciones que el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal tienen actualmente respecto al gobierno de la sede de los Poderes de la Unión...

“Ninguna de las iniciativas materia del presente dictamen propone o plantea el traslado de los Poderes Federales a lugar distinto del que hoy ocupan...

“La pretensión contenida en las iniciativas suscritas tanto por diputados miembros de las fracciones parlamentarias de los Partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores, así como la presentada en 1968 por diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista es precisamente la de hacer concurrir en un mismo ámbito geográfico poderes locales con Poderes Federales. Esta concurrencia es ajena al régimen federal mexicano y no encuentra antecedentes en ninguna de las Constituciones que han regido la vida del México Independiente...

“Las Comisiones que suscriben estiman que no es conveniente transformar el Distrito Federal en nuevo estado, ni hacer concurrir en la sede de los Poderes Federales distintos a éstos...

“El Ejecutivo sostiene en su iniciativa la postura de mantener un territorio exclusivo para los Poderes Federales, conservando el Distrito Federal en su ubicación y extensiones actuales y fortaleciendo la democracia a través de tres acciones concretas:

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

-El perfeccionamiento y profundización de la descentralización y descentración de la administración Pública del Distrito Federal, y

-La organización de un Poder Judicial independiente e inamovible.

“Estas Comisiones reconocen que 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 decurso de los años se han venido generando en la ciudad...

“Las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, consideran que la iniciativa presidencial responde a las expectativas para incorporar a la Constitución política las bases de la democratización del gobierno del Distrito Federal.

“No obstante estar de acuerdo con la iniciativa presidencial en su concepción integral, las Comisiones que suscriben consideran conveniente introducir algunos cambios en su articulado, por lo que proponen a esta H. Asamblea las siguientes modificaciones a la iniciativa en exámen:

“En primer lugar, las comisiones han considerado con amplitud un conjunto de inquietudes manifestadas en cuanto a la conveniencia de precisar la naturaleza jurídica de la

Asamblea y sus integrantes. Toda vez que es preciso distinguir con nitidez las atribuciones que el Congreso de la Unión seguirá manteniendo como Órgano Legislativo propio del Distrito Federal, aunado a la conveniencia de que la asamblea sea considerada común órgano distinto de dicho poder dotado de una competencia propia y exclusiva, se estima procedente el denominar a la misma **Asamblea de Representantes del Distrito Federal** y no sólo **Asamblea del Distrito Federal** como propone la iniciativa que se dictamina.

“En consecuencia con la finalidad de dar claridad a las funciones que habrán de cumplir quienes resulten electos a la asamblea se ha optado por designar a sus integrantes representantes, y no diputados, como propone la iniciativa. Con esta modificación las Comisiones que suscriben aspiran a ilustrar cabalmente a la ciudadanía de las distintas formas de representación con que se encontrarán dotados los habitantes del Distrito Federal. Esta representación estará , de aprobarse el Proyecto de Decreto que las comisiones someten al Constituyente permanente, a cargo del presidente de la República, de senadores, diputados federales y representantes ante la Asamblea del Distrito Federal. Si bien es cierto que los representantes se someten a las mismas reglas de elegibilidad aplicables a los diputados federales, es claro que sus funciones no pueden asimilarse a las de éstos últimos: en primer lugar, los integrantes de la asamblea cuentan con facultades normativas distintas a las de los legisladores federales, al tiempo que se les confieren atribuciones específicas de gestión y supervisión que no se hallan normativamente asignadas a los diputados. Un segundo cambio que las comisiones que suscriben el presente dictamen han decidido introducir a la iniciativa presidencial se contrae al texto de los párrafos segundo y tercero de la base 3 de la fracción VI del artículo 73 constitucional.

“En el segundo párrafo, se distinguen las hipótesis de suplencia y vacancia ajustando la terminología del párrafo reformado a los términos de los artículos 51 constitucional y 216 del Código Federal Electoral.

“Igualmente atendiendo a que el Distrito Federal constituye una sola circunspección plurinominal para la elección de los representantes a la Asamblea, se precisa el sentido del párrafo tercero de la base 3 a que se viene haciendo referencia.

“Las comisiones han considerado conveniente especificar que las resoluciones que dicte el Colegio Electoral encargado de calificar la elección de la Asamblea de Representantes serán definitivas e inatacables, del mismo modo en que lo son las dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados a tenor de lo dispuesto en párrafo cuarto del artículo 60 de la Constitución General de la República. En sentido análogo se ha considerado conveniente adicionar un artículo transitorio en el que se precise que hasta en tanto se expida el ordenamiento correspondiente, las elecciones de los representantes de la Asamblea del Distrito Federal se regirán, en lo conducente, por las normas electorales federales contenidas en la Constitución y en el Código Federal Electoral. Lo anterior, en función del carácter federal de la asamblea y, en consecuencia, de la elección que le sirve de origen.

“La iniciativa presidencial propone y estas comisiones estiman digno de aprobación, el que los representantes a la asamblea deban reunir los mismos requisitos que el artículo 55 constitucional establece para los diputados federales y que en consecuencia, se les apliquen las mismas normas que estos últimos en materia de reelección, inconmutables y responsabilidades a que aluden los artículos 59, 62 y 64 de la Constitución. Atendiendo a esta voluntad contenida en la iniciativa, las comisiones han considerado oportuno suscribir también como prerrogativas de los representantes las que el artículo 61 constitucional confiere a los diputados federales. Al efecto las comisiones incluyen la referencia al precepto constitucional últimamente citado dentro del párrafo 5º de la base 3 de la fracción VI del artículo 73 constitucional.

“Particular atención ha merecido a las comisiones que suscriben, el examen de las áreas y materia que la iniciativa presidencial propone como competencia normativa de la Asamblea del Distrito Federal. Conscientes de la trascendencia que tiene el encomendar la función reglamentaria en materia gubernativa a un órgano plural de representación ciudadana como es la asamblea, órgano que vendrá a cumplir funciones que durante casi sesenta años han estado en forma exclusiva en manos del Poder Ejecutivo, se examinaron en detalle todas y cada una de las materias a que se refiere el inciso a de la base tres de la fracción V del artículo 73 constitucional. En el curso de este examen se constató la importancia que dichas materia tienen en el desarrollo de la vida cotidiana de los habitantes de la ciudad y su incidencia sobre la calidad de la vida en la metrópoli. Se estimó necesario incluir expresamente el uso del suelo como una materia en la que la Asamblea de Representantes deberá dictar normas precisas. En otro sentido, se estimó conveniente suprimir de dicho listado lo relativo al trabajo por estimarse que en esta área deben prevalecer en todo caso las normas constitucionales y federales y los contratos colectivos de trabajo sin que quepa dejar las relaciones laborales al arbitrio del órgano cuya creación se propone.

“Las comisiones unidas que suscriben han considerado oportuno adicionar un párrafo, que viene a ser el segundo, al inciso J de la base 3, fracción VI del artículo 73 constitucional a fin de que el trámite que las Cámaras del Congreso de la Unión den a las iniciativas que de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal presente la Asamblea de Representantes, sea idéntico al que el artículo 71 constitucional establece para las presentadas por las legislaturas de los estados.

“Las Comisiones que suscriben han estimado conveniente uniformar la terminología de los artículos 89, fracción II, 110 y 111 constitucionales con la empleada por la base primera del artículo 73 constitucional. Al efecto han sustituido la expresión jefe del Distrito Federal contenida en los artículos primeramente enunciados por la de titular al órgano y órganos que ejerza el gobierno del Distrito Federal, expresión que resulta acorde con la base primera del artículo 73 constitucional.

“Finalmente, las comisiones que suscriben han estimado conveniente introducir tres nuevos artículos transitorios a los ya contenidos en la iniciativa materia del presente dictamen. En primer lugar, como ya se ha hecho referencia se ha incluido lo relativo a la

aplicabilidad de normas electorales federales a las elecciones tendientes a conformar la Asamblea de Representantes. En segundo las comisiones estiman necesario precisar que los debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se regirá, hasta en tanto se expida por la asamblea el ordenamiento a que se refiere el inciso I de la base tercera del artículo 73 constitucional, por lo previsto en el Reglamento para el gobierno interior del Congreso de la Unión.

“Por último, se consideró conveniente precisar en un artículo transitorio que el Colegio Electoral que habrá de calificar las elecciones de representantes a la asamblea deberá reunirse durante la segunda quincena del mes de octubre de 1988.

“Las Comisiones consideraron igualmente otras propuestas formuladas por varios diputados en las que se proponía dotar a la asamblea de nuevas atribuciones. Merecen especial mención las relativas a conferírle facultades de ratificación a los nombramientos que el presidente de la República realice de delegados y del procurador de justicia del Distrito Federal, así como las encaminadas a encomendar a la asamblea la elaboración de la Ley Orgánica del propio Distrito Federal.

“Las propuestas en el párrafo anterior no fueron acogidas por la mayoría de los integrantes de las comisiones, toda vez que se consideró que la facultad de designación de autoridades administrativas corresponde al presidente de la República por ser a éste a quien la Constitución encomienda el gobierno del Distrito Federal y por ser estas funciones de los órganos administrativos integrantes del mismo Poder Ejecutivo Federal. Se estimó que la democratización implícita en la creación de la Asamblea de Representantes, viene a ser una respuesta que concilia el carácter de la entidad con las necesidades de participación política de sus habitantes en el gobierno del Distrito Federal. Además no se juzgó conveniente introducir a nivel constitucional la figura de los delegados, figura administrativa regida por la Ley Orgánica de la entidad que tiene carácter históricamente cambiante y por preferir que sea el Congreso de la Unión quien examine en su conjunto cuales son los órganos administrativos con que deberá contar el Distrito Federal, en caso de resultar aprobada la iniciativa presidencial objeto de este dictamen, iniciativa que crea nuevos canales de participación ciudadana y de toma de decisiones a los que habrá de ajustarse la estructura administrativo hoy vigente a la que pertenece la figura de los delegados.

“A partir de la naturaleza federal que posee el Distrito Federal, de encomendar la Constitución su gobierno Ejecutivo Federal y de reservarse su legislación al propio Congreso de la Unión, no se considera adecuado que el Congreso renuncie a sus funciones legislativas respecto a la Ley Orgánica del Distrito Federal. La asamblea podrá, en su momento proponer cambios a dicho ordenamiento para asegurar que tal estructura normativa se ajuste plenamente a las necesidades de la ciudad y sus habitantes.

• “En el marco plural que se ha caracterizado a los trabajos de esta LIII Legislatura, en diversas reuniones se manifestaron y discutieron las opiniones de los representantes de todos los grupos partidistas acreditados en estas comisiones de dictamen legislativo. Desde hace algunos años ha estado presente en el ánimo del ciudadano y de los legisladores, el

encontrar fórmulas que transformen el régimen jurídico de la ciudad y la adecuen a las nuevas necesidades. Prueba de ello se encuentra en el interés que despertó en toda la ciudadanía la consulta sobre renovación política y participación ciudadana a que hemos hechos referencia en varias ocasiones, y en las propias iniciativas presentadas por los partidos políticos que ahora dictaminan.

“La iniciativa presidencial resume todo ese largo proceso, recoge opiniones, sugerencias y plantea soluciones para obtener el resultado deseado dentro del marco constitucional que exige para los Poderes Federales una sede propia y para sus habitantes una mayor participación política.

“Por lo anterior y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 72, 73, fracción VI, de la Constitución General de la República, 56 y 64 de la Ley Orgánica del Congreso General y 55 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las comisiones que suscriben someten a la consideración de esta asamblea lo siguiente:

“*Primero.* La iniciativa presentada por diputados de los Partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores, tal como se desprende de las consideraciones anteriores y por las razones expresadas, no es de aprobarse.

“*Segundo.* Las iniciativas presentadas por diputados del Partido Popular Socialista, tal como se desprende de las consideraciones anteriores y por las razones expresadas, no son de aprobarse.

“*Tercero.* La iniciativa presentada por diputados del Partido Socialista de los Trabajadores, tal como se desprende de las consideraciones anteriores y por las razones expresadas, no son de aprobarse.

“*Cuarto.* La iniciativa del Ejecutivo Federal, así como los cambios que se han introducido a la misma por estas comisiones, se someten a consideración de esta Asamblea para su aprobación en los siguientes términos:

“*Proyecto de Decreto que reforma los artículos 73, fracción VI, 79, fracciones II y XVII, 110, primer párrafo, 111, primer párrafo y 127, y que deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

“*Artículo primero.* Se reforman los artículos 73, fracción VI, 79, fracción V, 89, fracción II y XVII, 110, primer párrafo, 111, primera párrafo y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

“*Artículo 73.* El Congreso tiene facultad:

I. a V...

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

1. 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.

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

3.- Como órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una asamblea integrada por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representante 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.

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

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

Para la organización, desarrollo, vigilancia y contenciosos electoral de las elecciones de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por el artículo 60 de esta Constitución.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal deberán reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 61, 62 y 64 de esta Constitución.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal 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 intachables.

Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre

los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social y acción cultural;

B) Proponer al presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;

C) Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado por partidas y programas, que votado por el pleno de la asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la cuenta pública del Distrito Federal;

D) Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal;

E) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva;

F) Formular las peticiones que acuerde el pleno de la asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana;

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

H) Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el presidente de la República, en los términos de la base 5 de la presente fracción;

I) Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el reglamento para su gobierno interior;

J) Iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materia relativas al Distrito Federal.

Las iniciativas que la Asamblea de Representantes ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, pasarán desde luego a Comisión para su estudio y dictamen.

Los bandos, ordenanzas y reglamentos que expida la Asamblea del Distrito Federal en ejercicio de la facultad a que se refiere el inciso A de la presente base, se remitirán al órgano que señale la ley para su publicación inmediata.

La Asamblea de Representantes se reunirá a partir del 15 de noviembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente, y a partir del 16 de abril de cada año, para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de julio del mismo año. Durante sus recesos, la asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de sus integrantes o del presidente de la República.

A la apertura del segundo período de sesiones ordinarias de la asamblea, asistirá la autoridad designada por el presidente de la República, quien presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarde la administración del Distrito Federal.

Los representantes a la asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y el presidente de la asamblea deberá velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, se aplicará lo dispuesto por el título cuarto de esta Constitución y su ley reglamentaria.

4. La facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la asamblea a que se refiere el inciso A de la base 3, corresponde a los miembros de la propia asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente.

Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materia que son competencia de la asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a comisiones y dictaminar dentro del respectivo período de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos, debidamente identificados, en los términos que señale el reglamento para el gobierno interior de la asamblea.

La ley establece los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitarias 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.

5. La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la Ley Orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determine.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por la Ley Orgánica, 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 se 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 encargo, rendirá protesta de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el pleno de la Asamblea 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.

6. 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;

VI. a XXX...

“Artículo 79. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. a IV...

V. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, así como a sus solicitudes de licencia, que les someta el presidente de la República;

VI. a VIII...

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

I...

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al procurador general de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno en el 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;

III. a XVI....

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;

XVIII. a XX....

“Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

“Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados

declarará por mayoría de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

“Artículo 127. El presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos de la federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda”.

“Artículo segundo. Se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos transitorios

“Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

“Artículo segundo. Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos simultáneamente a los diputados federales que integrarán la LIV Legislatura del Congreso de la Unión, en la forma y términos que señale la ley respectiva.

“Artículo tercero. La ley sobre Justicia en Materia de faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal y su reglamento, así como las disposiciones administrativas relativas al Distrito Federal, en materias a que se refiere el inciso A de la base 3 de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, continuarán vigentes hasta en tanto la Asamblea de Representantes del Distrito Federal dicte los bandos, ordenanzas y reglamentos correspondientes, en los términos del presente Decreto.

“Artículo cuarto. En tanto se instala la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, continuarán siendo sometidos por el presidente de la República, a la aprobación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, o de la Comisión Permanente, en su caso.

“Artículo quinto. Las elecciones de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se regirán en lo conducente, y hasta en tanto se expida el ordenamiento correspondiente por las normas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal Electoral contienen en materia de elección de los diputados federales al Congreso de la Unión.

“Artículo sexto. Los debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se regirán hasta en tanto se expida el ordenamiento a que se refiere el inciso I de la base 3

del artículo 73 constitucional, por lo dispuesto en el reglamento para el gobierno interior del Congreso de la Unión.

“*Artículo séptimo.* El Colegio Electoral de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que calificará la elección de 1986, habrá de reunirse para este fin durante la primera quincena del mes de octubre, del propio año de la elección.

Sala de sesiones de la H. Cámara de Diputados, a 20 de abril de 1987.

2) Sesión del día 22 de abril de 1987 ¹²⁹

Hizo uso de la palabra el diputado Gilberto Nieves Jenkin para fundamentar el dictamen, se leyeron los votos particulares de los diputados: Indalecio Sáyago Herrera, del Partido Popular Socialista, Antonio Monsiváis Ramírez, a nombre de las fracciones parlamentarias del PAN, PDM, PSUM, PRT y PMT, Beatriz Gallardo Macías, del Partido Socialista de los Trabajadores, Graco Ramírez Garrido y Miguel Alonso Raya.

Se procedió a iniciar la discusión del dictamen en lo general en dos etapas; para la primera se inscribieron los diputados Martín Tavira Urióstegui, del PPS; Manuel Gurriá Ordóñez, del PRI; Gonzalo Altamirano Dimas, del PAN; Eduardo Valle Espinosa, del PMT; Efraín Calvo Zarco, del PRT; Arturo Whaley Martínez, del PSUM; Juan Maldonado Pereda, del PRI; Antonio Monsiváis, del PDM; Jesús Galván Muñoz, del PAN; Cesar Augusto Santiago Ramírez, del PRI; Jorge Amador Amador, del PST; Alejandro Gascón Mercado, Enrique Cantú Rosas, del PARM; y Santiago Oñate Laborde, del PRI;

Para la segunda se inscribieron los diputados: Cuauhtémoc Amézcuea Dromundo, del PPS; Eduardo Valle Espinosa, del PMT; Ricardo Pascoe Pierce, del PRT; Manuel Terrazas Guerrero, del PSUM; Javier Garduño Pérez, del PRI; Reyes Fuentes García, del PARM; Beatriz Gallardo Macías, del PST; Lulio Valenzuela Herrera, del PRI; Federico Ling Altamirano, del PAN; Roberto Calderón Tinoco, del PDM; y Francisco Berlín Valenzuela, del PRI...

Por instrucciones de la presidencia, *la C. Secretaria Alma Salas Montiel*, en votación económica, preguntó a la asamblea si se consideraba suficientemente discutido el dictamen en lo general.

Habiéndose considerado suficientemente discutido, el C. Presidente preguntó a la asamblea, para los efectos del artículo 134 del Reglamento Interior del Congreso General, si se reservaba algún artículo para discutirlo en lo particular. Habiendo sido reservados prácticamente todos los artículos del Proyecto de Decreto para su discusión en lo particular, la secretaría procedió a recoger la votación en lo general.

¹²⁹ Ibidem. pp. 333-494

Se emitieron 213 votos en pro y 63 en contra. Aprobado el dictamen en lo general, en los términos contenidos en el mismo. Cámara de Senadores, sesión extraordinaria del 27 de abril de 1987.

3) Sesión del 28 de abril de 1987. ¹³⁰

Solicitaron hacer uso de la palabra, en apoyo del dictamen, los ciudadanos senadores, Antonio Martínez Báez, Abraham Martínez Rivero y Roberto Casillas Hernández.

El C. Secretario Mendoza Contreras manifestó que por no haber impugnación al dictamen se reservaba su votación nominal conjunta en lo general y en lo particular. Se puso a discusión en lo particular y no habiendo quien hiciera uso de la palabra se procedió a recoger la votación nominal en lo general y en lo particular.

Aprobado en lo general y en lo particular por 49 votos.

El texto de esta reforma fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de agosto de 1987.

2. Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ¹³¹

Formada por seis capítulos, que contienen 60 artículos, tuvo por objeto reglamentar la base 3ª. De la fracción VI del artículo 73 constitucional. Esta Ley contempla las regulaciones referentes a: la naturaleza y atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, su elección e instalación, organización, elaboración de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, y funciones de gestoría ciudadana.

De conformidad con el inciso D), base 3ª., fracción VI del art. 73 constitucional, la legislación en comento disponía:

“Artículo 11. La Asamblea podrá citar a los titulares de las unidades centralizadas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, del Distrito Federal en los casos siguientes:

I. Cuando se encuentre en estudio una iniciativa para la expedición o reforma de un ordenamiento relacionado con la competencia específica del servidor público que deba comparecer; y

II. Cuando exista la necesidad de conocer información sobre el desarrollo de los servicios públicos o la ejecución de obras correspondientes al ámbito de competencia del servidor público que deba ser citado”.

¹³⁰ Idem. pp. 494-509

¹³¹ Publicada en el D.O.F., Tomo CCXIII, No. 2, 2 de febrero de 1988, pp. 21-28

El órgano al que serían remitidos -para su publicación inmediata- los bandos, ordenanzas y reglamentos expedidos por la Asamblea (inciso J), base 3ª., fracción VI del art. 73) quedó determinado en el artículo 53 de la Ley Orgánica de la ARDF, el cual disponía: "Aprobado un proyecto por la Asamblea, se remitirá debidamente firmado para su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal".

Los medios y mecanismos de participación ciudadana establecidos por esta ley, para permitir la oportuna gestión y continua supervisión comunitaria de la acción del Gobierno del Distrito Federal, quedaron señalados en su art. 10, el cual otorga a la Asamblea, entre otras, las siguientes facultades:

I. Convocar a consulta pública

Este ordenamiento determinó en su art. 52, que el ejercicio del derecho de iniciativa popular, respecto de las materias competencia de la Asamblea previsto en la base 4ª. Fracción VI, del art. 73 de la Constitución, sólo podría ser ejercido conjuntamente por un mínimo de **diez mil ciudadanos** que, a la fecha de la iniciativa, fueran residentes del Distrito Federal, y que, "una vez verificados el número y la identidad de los ciudadanos que suscriban una iniciativa, por los medios y procedimientos previstos en el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, aquella será turnada a la comisión que corresponda, la cual tendrá obligación de presentar su dictamen a la consideración del pleno en el mismo período ordinario de sesiones, salvo que la presentación se hubiere hecho en los últimos quince días hábiles de dicho período en cuyo caso el dictamen podrá ser presentado en el período inmediato siguiente".

3. Comento

Mucho se discutió en el seno del Congreso la conveniencia o no de crear un órgano legislativo de carácter local, porque ello significaba abrir la posibilidad de que las autoridades del Distrito Federal dejaran de ser las propias autoridades federales, con lo que se reviviría el problema de la dualidad de autoridades en la ciudad de México.

Después de muchos debates, prevaleció la Corriente Renovadora, la que sostuvo que no debería haber temores por la existencia de autoridades locales, porque esta experiencia no era privativa de la ciudad de México, ya que en muchas otras ciudades del mundo convivían armónicamente autoridades federales y locales, cumpliendo cada una de ellas con tareas diferentes.¹³²

Consideramos que la creación de la Asamblea de Representantes no solo fue un acierto en cuanto a su existencia para que cumpliera con tareas de normatividad, sino también significó un triunfo político, porque los asambleístas fueron democráticamente electos por los ciudadanos del Distrito Federal, quienes después de muchos años pudieron volver a las urnas para elegir a sus representantes.

¹³² Para mayor abundamiento sobre el particular, véase el capítulo III de esta obra

Así, en resumen, podemos decir con Ignacio Burgoa que “aunque varias de las facultades con las que constitucionalmente quedó investida la Asamblea, se supeditaron, en cuanto a su desempeño, a lo que la legislación ordinaria previera, el establecimiento de dicho cuerpo, fue un avance en la tendencia a democratizar el Distrito Federal mediante la abolición de la “*capitis diminutio política*” que afectaba a los ciudadanos de esta entidad federativa”.¹³³

¹³³ Op, cit.. p. 938

E. La Reforma de 1993

La reforma de 25 de octubre de 1993 contempló notables cambios en el gobierno y régimen político del Distrito Federal, que implicaron una mayor capacidad de autogobierno y facultades más amplias en varios órdenes. Los poderes federales, sin embargo, continuaron reservándose determinadas facultades. Las líneas generales de la reforma política, quedaron señaladas en el artículo 122 constitucional.¹³⁴

El nuevo texto del artículo 122 constitucional significó la modificación de los siguientes preceptos: fracción IV del artículo 31; artículo 44; fracción VI del artículo 73; adición a la fracción VIII del artículo del artículo 73; se derogó la fracción XXIX-H del artículo 73; artículo 74; fracción IX del artículo 76; fracción II del artículo 79; fracción I y XVII del artículo 89; los artículos 104 y 105; el inciso a) de la fracción IX del artículo 107; se cambió la denominación del título V “de los estados de la federación y del Distrito Federal”, y se adicionó un primer párrafo al artículo 119.

Las atribuciones de los órganos federales y locales respecto al Distrito Federal, derivadas de la reforma constitucional de 1993 son descritas de manera clara y sucinta por Salvador Valencia Carmona, en su obra *Derecho Constitucional Mexicano a Fin de Siglo*¹³⁵, mismas que reproducimos a continuación:

Facultades de los órganos federales

“Congreso General. A) Expedir el estatuto de gobierno y legislar en el ámbito de la capital, con excepción de las materias reservadas a la asamblea de representantes; y b) aprobar anualmente los montos de endeudamiento que debería incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiriera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público (fracciones VI y VII del artículo 73 constitucional).

“Cámara de Diputados. Se suprimió la facultad que tenía para examinar y aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal (Fracción IV del artículo 74 constitucional), asumiendo dicha función la Asamblea de Representantes (fracción IV del artículo 122 constitucional)

“Cámara de Senadores. Nombrar y remover directamente al Jefe del Distrito Federal cuando dos nombramientos que hiciera el presidente de la República fuesen sometidos en las mismas ocasiones a la ratificación de la Asamblea, sin obtener dicha ratificación (fracción VIII del artículo 76).

“Poder Ejecutivo. A) Dejó de ser potestativo del Ejecutivo nombrar y remover libremente al titular del gobierno del Distrito Federal, dicha facultad dependería de la

¹³⁴ Este precepto que se refería antes al deber de los poderes de la Unión de proteger a los Estados, quedó vacío al transferirse dicha obligación al art. 119 constitucional, primer párrafo.

¹³⁵ Op. cit. pp. 102-105

mayoría representativa en la Asamblea de Representantes y estaría sujeta a la ratificación de dicho órgano (reforma a la fracción II del artículo 89 y fracción II, inciso a) del artículo 122 constitucional); b) aprobar el nombramiento o remoción que hiciera el jefe del Distrito Federal, del procurador general de Justicia; c) tener el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y designar al servidor público que la tenga a su cargo; d) enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, y e) poder iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes (fracción II, incisos b), c) y e) del artículo 122).

Facultades de los órganos de gobierno del Distrito Federal

“Asamblea de Representantes. Se le asignaron a este órgano las siguientes atribuciones: 1) Expedir su ley orgánica que enviaría al jefe del Distrito Federal y al Ejecutivo para su sola publicación; 2) Examinar y aprobar en su caso, anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, formular su proyecto de presupuestos que incorporaría el jefe del Distrito Federal al proyecto de presupuestos de egresos. Asimismo, las disposiciones federales no limitaban la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, ni sobre los servicios públicos a su cargo; 3) revisar la cuenta pública del año anterior, determinado en su caso, las responsabilidades a que hubiese lugar de acuerdo con la ley aplicable; 4) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contenciosos Administrativo, órgano que dirimiría las controversias que se suscitaban entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares, y 5) Legislar en el ámbito local, en términos del estatuto de gobierno sobre las materias previstas por la propia Constitución.

“Sufrieron también modificación las fechas de iniciación y terminación de los períodos ordinarios de sesiones de la Asamblea, y la celebración de sesiones extraordinarias, las cuales podrían ser convocadas ahora por el jefe del Distrito Federal.

“En cuanto a la función legislativa de la Asamblea, podrían iniciar leyes y decretos ante ésta, sus miembros, el presidente de la República y el jefe del Distrito Federal; reservándose a este último la formulación de las iniciativas de Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos.

“Es evidente que a partir de la entrada en vigor del marco constitucional que se estudia la Asamblea asumió verdaderamente una actividad legislativa, que consolidaba su naturaleza jurídica de Congreso Local

“Otra novedad la constituyó el máximo de representación que un partido podía tener en la Asamblea, pasando de un 65% (43 representantes) a un 63% (41 representantes), en relación a la cláusula de gobernabilidad, a pesar de ser considerada una institución polémica que ya fue derogada para la Cámara de Diputados, se mantuvo para el caso de la Asamblea, único órgano del país donde se aplicó en la elección federal de 1988.

“El Jefe del Distrito Federal sería el responsable de la administración pública de la ciudad de México. En cuanto a su nombramiento, el mecanismo era complejo, se haría por el presidente de la República de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenecieran al partido político que por sí mismo obtuviera el mayor número de asientos en dicha asamblea; a este mismo órgano se sometía el nombramiento para su ratificación, fijándole un plazo de cinco días; en caso de negativa se efectuaría un segundo nombramiento para su ratificación sujetándolo a igual término; si por segunda ocasión la Asamblea no ratificaba el Senado haría directamente el nombramiento del jefe del Distrito Federal. El primer nombramiento para el jefe del Distrito Federal en los términos descritos, se efectuaría hasta diciembre de 1997 concluyendo sus funciones hasta el 2 de diciembre del año 2000 (quinto transitorio del decreto)

Otros aspectos respecto a este órgano fueron:

1) Se incorporó al texto constitucional el tiempo que duraría el jefe del Distrito Federal en el cargo, que sería hasta seis años; 2) se previó la falta temporal del jefe del Distrito Federal y lo relativo al funcionario sustituto; 3) se prohibió la reelección del jefe del Distrito Federal siendo responsable ante el Congreso de la Unión por violaciones a la ley del ámbito local así como del mal manejo de fondos y recursos públicos, y 4) el jefe del Distrito federal podría ser removido por el Senado, en sus recesos por la Comisión Permanente, cuando existieran causas graves.

Con la reforma de diciembre de 1994 se incorporaron al Poder Judicial local los siguientes cambios: a) el impedimento para ser Magistrado cuando se haya ocupado el cargo de Jefe del Distrito Federal, Secretario General, Procurador General de Justicia o representante a la Asamblea del Distrito Federal, durante el año previo al día de la elección; b) la creación de un consejo de la judicatura responsable de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales; c) la designación de los magistrados, jueces de primera instancia y los que con otra denominación se crearan, correrían a cargo de dicho Consejo de la Judicatura; d) tal consejo se integraría por siete miembros (presidente del Tribunal Superior de Justicia -que también lo sería del Consejo-, un magistrado, un juez de primera instancia, un juez de paz, electos mediante insaculación, dos asambleístas y uno designado por el jefe del Distrito Federal) que durarían cinco años en su cargo, procediendo su remoción únicamente en los términos previstos por el título cuarto de la Constitución; e) se establecieron las bases para la actualización de funcionarios y el desarrollo de la carrera judicial; f) los magistrados, jueces del tribunal y consejeros de la judicatura, quedaron sujetos a los impedimentos y sanciones previstas por el artículo 101 de la Constitución; y g) el Consejo de la Judicatura elaboraría el presupuesto del tribunal y demás órganos judiciales, remitiéndolo para su inclusión en el proyecto de presupuestos de egresos.

“El Ministerio Público (cuyas resoluciones sobre el “no ejercicio” y “desistimiento” de la acción penal, son ahora recurribles por la vía jurisdiccional), quedó a cargo de un procurador general de justicia, cuya designación y remoción las realizaría el jefe del

Distrito Federal, pero la decisión correspondiente se sometería a la aprobación del Ejecutivo Federal (antes, esa facultad era exclusiva de este mismo)

“En cuanto al órgano de participación ciudadana, podemos decir que la cooperación ciudadana en la vida pública del Distrito Federal se fortaleció. En el estatuto de gobierno se establecieron las bases para la conformación por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos con facultades para intervenir en la gestión, supervisión, evaluación y en su caso consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública correspondientes a las respectivas jurisdicciones. Se incorporó la participación de los partidos políticos nacionales en la integración de dichos consejos ciudadanos. Tales órganos colegiados de acuerdo con el artículo sexto transitorio del decreto correspondiente se instalarían en 1995.

1. Decreto que reforma los artículos constitucionales relacionados con la reforma política del Distrito Federal ¹³⁶

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, ASÍ COMO LA DENOMINACIÓN DEL TÍTULO QUINTO, SE ADICIONA UNA FRACCIÓN IX Y AL ARTÍCULO 76 Y UN PRIMER PÁRRAFO AL ARTÍCULO 119 Y SE DEROGA LA FRACCIÓN XVII DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice:

Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

“LA COMISION PERMENENTE DEL HONORABLE CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACION DE LAS CANMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNION, ASI COMO DE LA MAYORIA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARAN REFORMADOS LOS ARTICULOS 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, ASÍ COMO LA DENOMINACION DEL TITULO QUINTO, SE ADICIONA UNA FRACCION IX Y AL ARTICULO 76 Y UN PRIMER PARRAFO AL

¹³⁶ D.O.F., Tomo CDLXXXI, No. 18, 25 de octubre de 1993, pp. 2-8

ARTICULO 119 Y SE DEROGA LA FRACCION XVII DEL ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTICULO UNICO.- Se reforman los artículos 31, fracción IV; 44; 73, fracciones VI, VIII y XXIX-H; 74, fracción IV, en sus párrafos primero, segundo y séptimo; 79, fracción II; 89, fracción II; 104 fracción I-B; 105; y 107, fracción VIII, inciso a); la denominación del Título Quinto y el artículo 122. Se adicionan los artículos 76 con una fracción IX y 119 con un primer párrafo, pasando los actuales primero y segundo a ser segundo y tercero, respectivamente, y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos.

ARTICULO 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

I.- a III.-...

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que disponga las leyes.

ARTICULO 44.- La ciudad de México es el Distrito federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el estado del valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:

I.- a V.-...

VI.- Para expedir el estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.

VII.-...

VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente 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. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos; que en su caso requiera el Gobierno del distrito Federal y las Entidades de su sector Público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la asamblea de representantes del Distrito federal, al rendir la cuenta pública.

IX a XXIX-G.-...

XXIX.-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

XXX.-...

ARTICULO 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.- a III.- ...

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

....

....

....

....

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto del 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 motiven.

V.- a VIII...

ARTICULO 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I.- a VIII...

IX.- Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución.

X.-...

ARTICULO 79.- La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I.-...

II.- Recibir, en su caso la protesta del Presidente de la República y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

III a IX...

ARTICULO 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.-...

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III.- a XVI.-...

XVII.- Se deroga.

XVIII.- a XX.-...

ARTICULO 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I.-...

I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contenciosos -administrativo a que se refieren la fracción XXIX-h del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.

II.- a V.-...

ARTICULO 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre uno o más Estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito federal sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la federación sea parte en los casos que establezca la Ley.

ARTICULO 107.- Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I.- a VII.-...

VIII.- Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de distrito, procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia.

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la república de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por

los gobernadores de los estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

b) ...

....

IX.- a XVIII.-...

Título Quinto

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

ARTICULO 119.- Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior, En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviese reunida.

ARTICULO 122.- El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

I.- Corresponde al Congreso de la Unión expedir al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:

a) La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, según lo que dispone esta Constitución.

b) Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:

- 1.- La Asamblea de Representantes
- 2.- El Jefe del Distrito federal, y
- 3.- El Tribunal Superior de Justicia

c) Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal;

d) Las bases para la organización de la administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales, y

e) Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La Ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos.

II.- Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

a) Nombrar al Jefe del Distrito federal en los términos que dispone esta Constitución;

b) Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso, que haga el Jefe del Distrito federal del procurador general de Justicia;

c) El Mando de la Fuerza Pública en el Distrito federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. El Ejecutivo Federal podrá delegar en el Jefe del Distrito federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública;

d) Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto el jefe del Distrito federal, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la Ley;

e) Iniciar leyes y decretos ante la asamblea de Representantes del Distrito federal y

f) Las demás atribuciones que le señalen esta Constitución, el Estatuto y las leyes.

III.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal se integrará por 40 Representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los Representantes a la asamblea del Distrito federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente, las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos que la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución establece para la Cámara de Diputados.

Los Representantes deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución establece para los Diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 62 y 64 de esta Constitución.

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

a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal.

b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida tendrá derecho a que le sean atribuidos Representantes según el principio de representación proporcional, y

c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados Representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para su asignación. Además, al hacer ésta, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación, se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más del sesenta y tres por ciento de Representantes electos mediante ambos principios, y

b) Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de Representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

En lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de esta Constitución.

La Asamblea se reunirá, a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo período de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de los integrantes de su Comisión de Gobierno, del Presidente de la República o del Jefe del Distrito Federal.

Los Representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo. Su Presidente velará por el respeto al fuero constitucional de sus miembros, así como por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, será aplicable a los Representantes de la Asamblea la ley federal que regula las responsabilidades de los servidores públicos.

IV.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

a) Expedir su ley orgánica que regulará la estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola publicación.

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos.

La Asamblea de Representantes formulará su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe del Departamento del Distrito Federal, para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de

los inmuebles, incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas.

Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los estados se aplicarán para el Distrito Federal.

c) Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a los autorizado según las normas y criterio aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del gobierno del Distrito Federal. En caso de que la revisión que efectúe la Asamblea de Representantes, se manifestaran desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinarán las responsabilidades a que hay lugar de acuerdo con la ley de la materia.

La cuenta pública del año anterior, deberá ser enviada a la Asamblea de Representantes dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del Jefe del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea de Representantes.

d) Expedir la ley orgánica del los tribunales de justicia del Distrito Federal,

e) Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares.

f) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materia relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.

g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor, bienes de dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del Distrito Federal; justicia cívica sobre las faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio;

notariado, protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas; transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia, fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario, vivienda, salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social, fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3º. de esta Constitución, y

h) Las demás que expresamente le otorga esta Constitución.

V.- La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponde a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal. Será facultad exclusiva del Jefe del Distrito Federal las iniciativas de Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos, las que remitirá a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre, o hasta el 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes se remitirán para su promulgación al Presidente de la República, quien podrá hacer observaciones y devolverlos en un lapso de diez días hábiles, a no ser que transcurrido dicho término, la Asamblea hubiese cerrado o suspendido sus sesiones en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese lapso, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación, el proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido nuevamente por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los Representantes presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación.

El Jefe del Distrito Federal refrendará los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes.

VI.- El Jefe del Distrito Federal será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal, ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables, con arreglo a las siguientes bases:

a) El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes de la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiese ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal.

b) El Jefe del Distrito Federal, podrá durar en cargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, y hasta el dos de diciembre del año en que concluya el período constitucional del Presidente de la República.

c) En caso de falta temporal del Jefe del Distrito Federal o durante el período de ratificación del nombramiento de Jefe del Distrito Federal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno, en caso de falta absoluta, o con motivo de su remoción, el Presidente de la República procederá a nombrar, ajustándose a lo dispuesto en el inciso a) de esta fracción un sustituto que concluirá el período respectivo.

d) En caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no estuviera en período de sesiones, el Presidente de la República presentará a ratificación el nombramiento de Jefe del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes, la que en el siguiente período ordinario, lo someterá al pleno de la Asamblea para su aprobación definitiva.

e) El Jefe del Distrito Federal, solicitará licencia para separarse de su encargo de representante popular previo a la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes, o en su caso ante el Senado.

f) El ciudadano que ocupe el cargo de Jefe del Distrito Federal, con cualquier carácter, en ningún caso podrá volver a ocuparlo.

g) El Jefe del Distrito Federal promulgará y ejecutará las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, expedirá los reglamentos gubernativos que corresponden al Distrito Federal. También ejecutará las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, cuando así lo determinen éstas.

Todos los reglamentos y decretos que expida el Jefe del Distrito Federal deberán ser refrendados por el servidor público que señale el Estatuto de Gobierno.

h) El Jefe del Distrito Federal será responsable ante el Congreso de la Unión de acuerdo con el Título Cuarto de esta Constitución, y por violaciones a las leyes del Distrito Federal así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales; e

i) El Jefe del Distrito Federal, podrá ser removido de su cargo por el Senado, en sus recesos, por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el Orden Público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso.

VII.- La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley señale. Para ser magistrado se deberán reunir los mismos requisitos que establece el artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados se harán por el Jefe del Distrito Federal, en los términos previstos por el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica respectiva. Los

nombramientos de los magistrados serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes. Cada magistrado del Tribunal, al entrar a ejercer su cargo, rendirá protesta de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen ante el Pleno de la Asamblea de Representantes.

Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su cargo, podrán ser ratificados, y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Tribunal Superior de Justicia elaborará su propio presupuesto para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que el Jefe del Distrito Federal envíe a la Asamblea de Representantes.

VIII.- El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un procurador general de Justicia, y

IX.- Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de esta fracción.

b) Las bases para establecer coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones las funciones específicas en las materias preferidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor treinta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo dispuesto en los siguientes transitorios.

SEGUNDO.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal electa para el período noviembre de 1991 a noviembre de 1994, continuará teniendo las facultades establecidas en la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigentes al momento de entrar en vigor el presente decreto.

TERCERO.- La III Asamblea de Representantes del Distrito Federal, tendrá las facultades que le otorga el presente Decreto, y será la que se integre para el período que comenzará el 15 de noviembre de 1994 y concluirá el 16 de septiembre de 1997.

CUARTO.- A partir del 15 de marzo de 1995, los períodos de sesiones ordinarias de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se celebrarán de acuerdo con las fechas establecidas por el presente decreto.

QUINTO.- El primer nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal, en los términos de este decreto se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el período constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000. En tanto dicho Jefe asume su encargo, el Gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo del Presidente de la República de acuerdo con la base 1ª. de la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigente al momento de entrar en vigor el presente Decreto. El Ejecutivo Federal mantendrá la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal y continuará ejerciendo para el Distrito Federal, en lo conducente, las facultades establecidas en la fracción I del artículo 89 de esta Constitución.

SEXTO.- Los consejos de ciudadanos por demarcación territorial se elegirán e instalarán en 1995, conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno y las leyes respectivas.

SEPTIMO.- Los servidores públicos que se readscriban a la administración pública del Distrito Federal y sus dependencias conservarán todos sus derechos laborales.

OCTAVO.- Las iniciativas de leyes de ingresos, y de decretos de presupuesto de egresos del Distrito Federal para los ejercicios de 1995, 1996 y 1997, así como las cuentas públicas de 1995 y 1996 serán enviados a la Asamblea de Representantes por el Presidente de la República. La cuenta pública correspondiente a 1994 será revisada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

NOVENO.- En tanto se reforman y expidan las disposiciones que coordinen el sistema fiscal entre la Federación y el Distrito Federal, continuarán aplicándose las normas que sobre la materia rijan al entrar en vigor el presente Decreto.

DECIMO.- En tanto se expidan las nuevas normas aplicables al Distrito Federal continuarán rigiendo las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

DECIMO PRIMERO.- El Congreso de la Unión conservará la facultad, en el ámbito local, en las materias de orden común, civil y penal para el Distrito Federal, en tanto

se expidan los ordenamientos de carácter federal correspondientes, a cuya entrada en vigor, corresponderá a la Asamblea de Representantes legislar sobre el particular, en los términos del presente Decreto.

a. Comentario

Tratando de hacer un análisis objetivo sobre el tema, enunciaremos -en primer lugar- algunos puntos de esta reforma que consideramos positivos:

- El gobierno de la ciudad dejó de ser una dependencia de la administración pública federal para constituirse como un gobierno propio, con responsabilidad política pública y status jurídico, lo que representó un quiebre histórico en el carácter del Distrito Federal desde 1824, cuando se determinó que la ciudad debía ser administrada por la Federación.
- Se establecieron órganos diferenciados para el ejercicio del poder, en un contexto de interdependencia institucional, regulada por un estatuto especial.
- El gobierno ejecutivo de la ciudad contará con facultades de origen. Anteriormente, el gobierno local no tenía esas facultades y el nombramiento de sus funcionarios era atribución del Ejecutivo Federal. Con la reforma podría ejercer facultades autónomas no delegadas, con responsabilidad política que, jurídicamente hablando, era el poder de decisión y la obligación pública de responder por ello.
- Intervención de los Consejos de Ciudadanos, en la gestión, supervisión y evaluación de los programas de gobierno en las demarcaciones; la posibilidad de ser considerados, en su caso, órganos de consulta y, lo más importante, estar facultados para aprobar o no esos programas (inciso e) fracción I del artículo 122). Con el otorgamiento de estas atribuciones se rebasaron -y en mucho- las funciones ejercidas por las Juntas Vecinales y el Consejo Consultivo,
- La disposición de que ningún partido podría exceder el 63% de los asientos en la Asamblea de Representantes (empañada por el “candado de gobernabilidad”, consistente en que al partido que obtenga “por lo menos el 30% de la votación” en la votación de asambleístas, se le asignará “el número suficiente...para alcanzar la mayoría absoluta en la Asamblea”).
- La Asamblea de Representantes dejó de ser un cuerpo reglamentario y se convirtió en el órgano local de representación, gestión y control político, facultado legislativamente. Sin embargo, debemos anotar que esta facultad legislativa quedó con el siguiente “candado”: si en los diez días que tiene plazo el Ejecutivo para su promulgación éste hace “observaciones”, los proyectos de leyes o decretos expedidos por la Asamblea deberán ser nuevamente discutidos hasta que satisfagan a aquél.

- Se fijaron bases y delimitaron responsabilidades para una eficaz coordinación en materia de prestación de servicios públicos, entre los niveles de gobierno que se desempeñaban en el Área Metropolitana.
- Se reflejó la tesis de la democracia contemporánea como distribución y control en el ejercicio del poder. Ese fue el carácter absolutamente democrático, de avanzada, de las tesis que el Congreso de la Unión expresó normativamente en la iniciativa.

A pesar de los muchos avances que se advierten en esta reforma, nosotros la calificamos de insuficiente apoyados en los siguientes señalamientos:

- A la representación popular local de la ciudad de México, la Asamblea de Representantes, no se le reconoció capacidad para elaborar y expedir el Estatuto de gobierno de la Entidad. Esta facultad quedó atribuida al Congreso de la Unión (artículo 73, VI).

- Tampoco se le otorgó libertad al gobierno del Distrito Federal para contratar endeudamiento para sus organismos descentralizados (metro, servicio de transportes eléctricos, Ruta 100). Su aprobación, dentro de la Ley de Ingresos, corresponde también al Congreso de la Unión y sobre su ejercicio el jefe del Distrito Federal informará al Ejecutivo, e “igualmente” a la Asamblea, pero en la cuenta pública, o sea un año después.

- El gobierno del Distrito Federal no podrá acudir a la Suprema Corte de Justicia en el caso de controversias con el gobierno federal “y cualquiera de sus poderes”, aunque la Suprema Corte de Justicia sí podrá intervenir en las controversias “entre órganos de gobierno” del DF.

- El art. 122 negó expresamente la posibilidad de un gobierno propio para la ciudadanía del DF, al establecer que “el gobierno del DF está a cargo de los poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos que establece esta Constitución”. Quedando esos órganos del gobierno del DF “representativos y democráticos” como mero instrumento de los poderes de la Unión.

- El gobierno del Distrito Federal no tendrá fuerza pública propia, porque ésta dependerá del Ejecutivo Federal, el cuál podrá delegar si quiere, “las funciones de dirección” “en materia de seguridad pública” en el jefe del DF, (artículo 122, II).

- Respecto a las leyes de ingresos y de presupuesto del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes sólo podrá “examinar, discutir y aprobar”. Y en cuanto a la deuda pública, la Asamblea únicamente podrá revisarla y “conocer de manera general los resultados de la gestión” gubernamental; si a pesar de esa “manera general de conocer” se manifestaran “desviaciones”, las responsabilidades se determinarán “de acuerdo con la ley en la materia”.

- La fracción VI inciso h) del artículo 122, remata el ninguneo a la Asamblea de Representantes , pues el Jefe del Distrito Federal sólo será responsable “ante el Congreso de la Unión de acuerdo con el título IV de esta Constitución” (de las responsabilidades de los servidores públicos) “y por violaciones a las leyes del Distrito Federal, así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos”

Así, la decisión de mantener la intervención del presidente de la República y del Congreso de la Unión en asuntos locales y de negar la elección directa de los gobernantes impidieron alcanzar el objetivo final de la reforma política de dotar al DF de un gobierno propio autónomo y representativo, capaz de convocar a la ciudadanía a resolver los problemas de la gran ciudad de México.

2. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

Este ordenamiento regula las instancias de la participación ciudadana en la capital de la República. Dichas instancias son:

Los Consejos de Ciudadanos: con las funciones que les otorgan el Estatuto de Gobierno y las leyes, para su intervención en la gestión, supervisión , evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito federal, determinados para las Delegaciones; podrán participar en la organización de las demás instancias.

La Audiencia pública: los habitantes del distrito federal podrán proponer al titular de la Delegación, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos, así como recibir información sobre las actuaciones en el ámbito de su competencia, de la administración pública del distrito Federal.

Difusión pública: la Delegación o en su caso , las autoridades del Distrito federal, comunicaran la realización de obras públicas, la prestación de servicios públicos o al público así como las modalidades y condiciones para su prestación.

Colaboración ciudadana: los habitantes podrán colaborar en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio, aportando recursos económicos o materiales, o trabajo personal a su Delegación.

Consulta vecinal: se podrán emitir opiniones, formular propuestas para la solución a la problemática del lugar de residencia o plantear las necesidades e intereses de los residentes.

Quejas y denuncias: éstas podrán referirse a la prestación de servicios públicos y la irregularidad de la actuación de los servidores públicos, debiendo tener respuesta por escrito.

Recorridos periódicos del delegado: su objeto es verificar la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos, así como el estado de los sitios, obras e

instalaciones públicas, y deberán ser informados al Consejo de Ciudadanos ya los representantes populares.

Los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional.

El aspecto medular de esta Ley está constituido por las regulaciones que se refieren a la integración, procedimientos de registro, elección y votación de los Consejeros Ciudadanos, así como a sus funciones.

La aparición de esta Ley suscitó numerosas y acaloradas polémicas en torno al contenido de sus disposiciones, recibiendo cuestionamientos que iban desde aspectos meramente formales hasta acusaciones de índole ideológica. Pese a todo ello, creemos que se trata de un instrumento perfectible y muy valioso, por lo que representa como elemento coadyuvante para incrementar el nivel de participación democrática de los ciudadanos del Distrito Federal, que reconoce el nuevo papel que tiene la sociedad civil en las grandes decisiones nacionales.

a. Elección de Consejeros Ciudadanos

Con la elección de 365 consejeros ciudadanos el 12 de noviembre de 1995 se inauguró formalmente una nueva forma de ejercicio político en el país. Por primera vez en su historia se efectuaron elecciones en la ciudad de México sin banderías políticas y sin las siglas de los partidos políticos como fachada.

Diversas fueron las novedades de este proceso, que fueron desde su organización hasta los resultados. Así, la misma figura de los consejeros ciudadanos, la no participación de directa de los partidos políticos en la elección, la cuestionada legitimidad de una ley que regulaba la elección, la baja asistencia a las urnas y el registro inédito en México de un empate, fueron parte de las novedades de este proceso.

• Legislación

Artículos 73, fracción VI, y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del día 5 de febrero de 1917.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de fecha 22 de julio de 1994, reformado por Decreto de fecha 2 de junio de 1995 publicado en el D.O.F. el día 3 de junio del mismo año.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, de fecha 10 de junio de 1995, publicada en el D.O.F. el día 12 del mismo mes y año; considerada "la más avanzada en materia de participación política", ya que no solamente trata de la contribución e intervención de los consejeros, sino que reglamenta la participación ciudadana a través de

los Consejos, y también la consulta pública, las quejas, las denuncias, y obliga a los delegados a recorridos periódicos.

- **Registro de Fórmulas y Fecha de la Elección**

El registro de las fórmulas de candidatos se inició el 1º. de agosto y concluyó el 19 del mismo mes en los Comités Delegacionales, mediante la presentación de la solicitud respectiva. Cada solicitud debió tener el aval de por lo menos cuatro por ciento de los ciudadanos empadronados que residieran en el área vecinal de que se tratara.

Los interesados en presentar su candidatura deberían ser ciudadanos del Distrito Federal en plenitud de sus derechos, residir un mínimo de dos años en el área de que se tratara; no haber sido condenados por algún delito; no ser servidores públicos de confianza que prestaran su servicio en la Delegación correspondiente a su área vecinal, ni haberlo sido durante los tres meses anteriores a la fecha de la elección.

En cuanto a las personas que avalaran las fórmulas no podrían otorgar su apoyo a más de una fórmula.

La fecha de la elección será la misma que la legislación electoral prevea para la elección de Diputados Federales y Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, sin embargo por mandato del Décimo Séptimo transitorio del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, para el año de 1995 la elección de los Consejos de Ciudadanos se realizó el día 12 de noviembre.

- **Tipo de Elección**

TIPO DE ELCCION	No. de Representantes a Elegir
Consejeros Ciudadanos	365

- **Cifras** ¹³⁷

LISTADO NOMINAL	5,439,687
No. DE AREAS VECINALES	365 ¹³⁸
No. DE CASILLAS	10,227

¹³⁷ Tomadas de: Elecciones Locales. Tribunal Federal Electoral, México, 1995, pp. 6-9

¹³⁸ La configuración de las áreas vecinales de cada Delegación es determinada por el Comité Central de la Comisión de Integración de los Consejos Ciudadanos para cada proceso electoral. Asimismo, debe observarse que en cada Delegación habrá tantas áreas vecinales como Consejeros Ciudadanos le correspondan, debiéndose considerar el último Censo Nacional de Población, de acuerdo con las siguientes reglas: Hasta por los primeros 100,000 habitantes de la Delegación, habrá 15 Consejeros; Por cada 50,000 habitantes que excedan de dicha cantidad, habrá un Consejero adicional; en todo caso, a cada Delegación le deben corresponder por lo menos 15 Consejeros. En este orden de ideas, para las elecciones de 1995 se determinó la siguiente asignación a cada una de las delegaciones que conforman el Distrito Federal; Alvaro Obregón, 25; Azcapotzalco, 22; Benito Juárez, 21; Coyoacán, 25; Cuajimalpa, 15; Cuauhtémoc, 24; Gustavo A. Madero, 38; Iztacalco, 21; Iztapalapa, 42; Magdalena Contreras, 16; Miguel Hidalgo, 21; Milpa Alta, 15; Tláhuac, 17; Tlalpan, 22; Venustiano Carranza, 23; y Xochimilco, 18

- **Autoridades Electorales**

La organización y vigilancia de la elección de Consejeros Ciudadanos en el Distrito Federal está a cargo de la Comisión de Integración de los Consejos Ciudadanos, órgano autónomo de carácter temporal. Dicha Comisión funciona a través de un Comité Central y de un Comité para cada Delegación.

El Comité Central se integra de seis ciudadanos, con derecho de voz y voto; cuatro miembros de la Asamblea de Representantes, con voz y voto; un representante del gobierno del Distrito Federal, con voz y voto; y por un representante de cada partido político con registro nacional, con voz, pero sin voto. A las sesiones del Comité deberá concurrir un Secretario Técnico, con voz pero sin voto, designado por el propio Comité. Por cada miembro debe acreditarse un suplente. Los integrantes con derecho a voz y voto nombrarán a un Coordinador, quien deberá ser uno de los ciudadanos que lo integran.

Los Comités Delegacionales se conforman por seis ciudadanos, con derecho de voz y voto; un representante de cada partido político con registro nacional, con voz pero sin voto; y por un representante designado por el Delegado respectivo, con voz y voto. A las sesiones de estos Comités deberán concurrir el correspondiente Secretario Técnico nombrado por los mismos Comités, con voz pero sin voto. Por cada miembro debe acreditarse un suplente. Los integrantes con derecho a voz y voto de cada uno de los Comités deberán nombrar a su Coordinador, nombramiento que deberá caer en uno de los ciudadanos que integran los mismos.

- **Mesas Directivas de Casilla**

Ya que la legislación aplicable dispone que serán las casillas que se utilicen para los procesos electorales federales las que, por virtud de convenio entre el Comité Central y el Instituto Federal Electoral, se usen para los procesos de elección de Consejeros Ciudadanos y toda vez que en el año de 1995 no se renovaron integrantes de la Cámara de Diputados o de la Asamblea de Representantes, por esta única ocasión se estableció la figura de Mesas Receptoras de Votación, cuya integración varía con respecto de las Mesas Directivas de Casilla previstas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tanto en el número de funcionarios de las mismas, su denominación y la situación de sus miembros.

- **Comisión de Apelación**

Para la decisión definitiva de los resultados de la elección en las áreas vecinales de Consejeros Ciudadanos, se contempla la existencia de un órgano técnico de carácter temporal denominado Comisión de Apelación, la cual se integra por cinco Licenciados en Derecho.

- **Sistema Electoral**

Los integrantes de los Consejos Ciudadanos de cada Delegación son elegidos en elección directa, por el voto libre, secreto y personal, mediante el sistema de mayoría relativa, de los ciudadanos vecinos de las mismas. Los Consejos Ciudadanos deben instalarse el tercer domingo de agosto del año de la elección.¹³⁹

- **Cómputos, Declaración de Validez y Entrega de Constancias**

Los Comités Delegacionales sesionarán el miércoles siguiente al día de la recepción de la votación, para realizar el conteo correspondiente a las áreas vecinales que se ubican dentro de su territorio. Concluido el cotejo y el conteo, el Coordinador declarará la validez de las votaciones y entregará el Certificado de Elección respectivo.

- **Contencioso Electoral**

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal contempla la existencia de tres tipos de impugnaciones, a saber, la reconsideración, la rectificación y la apelación: Los candidatos o los partidos pueden solicitar la reconsideración de los acuerdos que emitan los Comités Delegacionales antes de la recepción de la votación. La solicitud se presenta ante el propio Comité que haya adoptado el acto impugnado, dentro de los tres días siguientes a aquél en que se tenga conocimiento del mismo.

Ante las reconsideraciones de los Comités Delegacionales, los candidatos o los partidos políticos pueden solicitar al Comité Central la rectificación de las mismas, dentro de los tres días siguientes a su notificación. Las resoluciones que se dicten por el Comité Central respecto de las rectificaciones son definitivas e inatacables.

Por su parte, las impugnaciones que presenten los candidatos por causas que afecten la validez de la votación serán resueltas por la Comisión de Apelación. La apelación debe presentarse dentro de los tres días siguientes a aquél en que se haya declarado la validez de la votación y entregado el Certificado de Elección correspondiente. Las resoluciones que recaigan a estas impugnaciones deben entenderse como definitivas e inatacables, toda vez que la ley caracteriza a la Comisión de Apelación como un órgano de decisión definitiva de los resultados de la votación en las áreas vecinales de Consejeros Ciudadanos.

Así, la Comisión de Apelación resolvió 379 solicitudes que impugnaron la elección del 12 de noviembre. De los recursos, tres se declararon fundados y se revocó el Certificado Elección, siete se dictaminaron parcialmente fundados aunque no fueron “determinantes para cambiar la votación”, 226 fueron procedentes pero resultaron infundados, 142 se desecharon por notoriamente improcedentes y en dos secciones “hubo un empate técnico”. Las causales que más se invocaron fueron haber permitido votar sin

¹³⁹ Los Consejeros Ciudadanos electos en el año de 1995 comenzaron a desempeñar sus funciones desde el 15 de diciembre de ese año, y su período concluye el tercer sábado de agosto de 1997.

presentar credencial de elector, haber recibido la votación una persona distinta a la autorizada y haberse integrado las mesas receptoras de Votos de manera irregular y en domicilio distinto al originalmente indicado. Se revocaron los triunfos de las fórmulas ganadoras en las áreas vecinales 03 de Xochimilco, 19 de Iztapalapa y 17 de Venustiano Carranza. En las áreas 10 y 14 de Cuauhtémoc se declaró el empate de cuatro fórmulas. Respecto al empate registrado en dos áreas vecinales, la Comisión de Apelación determinó que no procedía una elección extraordinaria sino otra elección, en la cual participaron únicamente los candidatos empatados. La fecha de los comicios fue el 14 de enero de 1996, un mes después de que el resto de los 363 consejeros ciudadanos tomaron posesión de su cargo. Finalmente la situación se resolvió y el 17 de enero el Comité central validó las elecciones y dio por concluida sus funciones como organismo encargado.

• Resultados ¹⁴⁰

De un listado nominal de 5,439,687 ciudadanos se registró una votación de solo el 21.24% (1,155,455) y un índice de abstencionismo del 78.76% (4,284,232). Los votos validos sumaron un porcentaje del 80.5% (930,456), se anuló el 19.2% (221,904) y el 0.3% (3,905) otorgó su voto por candidatos no registrados.

Las Delegaciones con mayor porcentaje de votación fueron Cuajimalpa (34.77%) y Milpa Alta (33.61%), las que obtuvieron un menor índice fueron: Iztapalapa (19.35%), Venustiano Carranza (19%), Coyoacán (19%), Cuauhtémoc (18.07%) y Benito Juárez (17.98%)

b. Comentario

Con este nuevo sistema de mayor participación de los capitalinos en las decisiones públicas, los cotos de poder de los partidos se redujeron para los pequeños grandes asuntos cotidianos y de convivencia: baches, energía eléctrica, repavimentación y demás, que se habrán de resolver sin banderías políticas, en busca del beneficio común, con lo cual se espera que la ciudad funcione mejor, así, “los partidos realizarán la macropolítica y los ciudadanos la micropolítica”. ¹⁴¹

La filosofía existente detrás de los Consejos fue actualizar el derecho electoral que se practica en México, para hacerlo más moderno, puesto que tiende a responder al clamor de los ciudadanos de todo el mundo para que las comunidades tengan un papel más activo en los asuntos públicos. En opinión de Berlín Valenzuela, integrante del Comité Central para la Elección de los Consejeros Ciudadanos, la forma de Consejos Ciudadanos, “tiende a modernizar nuestro derecho sobre la base de las elecciones, acción que está más acorde con la democracia participativa”. ¹⁴²

¹⁴⁰ Datos proporcionados por la Comisión de Integración de los Consejos Ciudadanos, Noviembre 18, 1995.

¹⁴¹ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Entrevista concedida al periódico *Excelsior*, 1 de agosto de 1995.

¹⁴² *Ibidem*.

El atractivo en este proceso no fueron las plataformas políticas de los partidos (aunque éstos no dejaron de intervenir, algunos de manera velada y otros abiertamente), sino el prestigio logrado en la lucha y el trabajo comunitario que hayan efectuado los candidatos.

Esteban Ruiz Ponce considera que: "Si bien se presentaron algunos problemas en torno del proceso estos deben ser considerados *naturales* si se toma en cuenta que éste fue el primer intento y que la ley respectiva apenas salió el 12 de junio.

"Por otra parte, el alto abstencionismo que se presentó fue previsto por la Comisión ya que sería la primera vez que se aplicara este sistema, por ello el Comité Central convocó con anticipación e insistencia a los habitantes de la capital a participar en esta elección mediante la proposición de fórmulas de candidatos y suplentes a los 16 Consejos Ciudadanos que se integrarían en cada delegación".¹⁴³

En suma, opinamos que a pesar de los insatisfactorios resultados obtenidos, esta elección otorgó a los habitantes del Distrito Federal la posibilidad de orientar -a través de la democracia participativa- el rumbo de su gobierno mediante una intervención más directa en los asuntos de su ciudad; además de representar, en cierto modo, el antecedente para la instauración de figuras como el referéndum y el plebiscito.

¹⁴³ Entrevista realizada al Mtro. Esteban Ruiz Ponce, integrante del Comité Central para la Integración de los Consejos Ciudadanos, Facultad de Derecho, UNAM, 9 de enero de 1997.

**EL DISTRITO FEDERAL EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL (I)
1917-1928**

TEMA	1917	1928
<p align="center">DIVISION TERRITORIAL</p>	<p>La Constitución decretada en 1917 ratificó que el Distrito Federal se compondría del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los poderes federales se trasladaran a otro lugar, se erigiría en Estado del Valle de México.</p> <p>En ese año y con la expedición de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales se mantuvo la división de la entidad, vigente en 1899, y se señaló que el Distrito Federal se dividiría en municipalidades y que éstas deberían tener la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.</p>	<p>La Ley Orgánica de 1928 estipuló que el territorio del Distrito Federal se dividiría en un Departamento Central y 13 delegaciones. El Departamento Central estaría formado por lo que fueron las municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac. Las trece delegaciones serían Atzacapotzalco, Ixtacalco, Coyocacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta, Guadalupe Hidalgo y General Anaya. La ciudad de México se convertiría en la capital del D.F. y las cabeceras de las delegaciones serían las poblaciones del respectivo nombre.</p>
<p align="center">FORMA DE GOBIERNO</p>	<p>La Constitución de 1917 dispuso que el Congreso tenía facultad para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación y para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sobre las bases de que su territorio se dividiría en municipalidades que contarían con un ayuntamiento de elección popular directa y que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de un Gobernador dependiente directamente del Presidente de la República nombrado y removido libremente por él. Asimismo se especificaba que debería contar con extensión territorial y número de habitantes suficiente para subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes. Con ello, se establecía la personalidad jurídica del municipio, se le atribuía la administración de su hacienda recaudando todos los impuestos y contribuyendo a los gastos públicos del Estado, y vuelve a atender la función educativa elemental. Sin embargo, se le impedía adquirir deuda y otorgar contratos sin permiso del Congreso.</p> <p>Asimismo se estipuló que los ayuntamientos serían de elección popular y renovables por mitad cada año y que el jefe político del Distrito Federal sería un Gobernador nombrado y removido por el Ejecutivo.</p> <p>En ese mismo año, con expedición de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios se estableció una sola unidad de mando</p>	<p>Se suprimió el régimen municipal en el Distrito Federal, en consecuencia se suprimió el Ayuntamiento de la ciudad de México y el gobierno de su territorio quedó a cargo del Jefe del Departamento Central, nombrado por el presidente de la república. En el resto de los municipios del Distrito Federal se establecieron Delegaciones del Departamento Central, las cuales quedaron a cargo de Delegados del mismo Departamento. Las autoridades municipales de policía quedaron a cargo de la administración central de la ciudad</p>

EL DISTRITO FEDERAL EN EL REGIMEN CONSTITUCIONAL (II)
1917-1928

TEMA	1917	1928
	<p>para el gobierno del Distrito, y se ampliaron las facultades del Gobernador y sus colaboradores: al Distrito se le atribuyeron la responsabilidad en materia de educación técnica, normal y preparatoria; así como amplias facultades en materia de seguridad pública, beneficencia pública, etc. Los ayuntamientos actuaban en estos asuntos en su aspecto puramente local, y cuando tales servicios, por su extensión y alcance, abarcaran dos o más municipalidades su atención quedaba a cargo del gobierno de la entidad.</p> <p>El ayuntamiento de la Ciudad de México quedó instalado el 1.º de junio de 1917 y se formó por 23 concejales y en las demás municipalidades del Distrito Federal, de 15 cada uno.</p> <p>La primera autoridad política municipal era el Presidente Municipal quien se auxiliaba con delegados que funcionaban en las poblaciones de cada municipalidad.</p>	
<p>PARTICIPACION CIVIL, POLITICA Y CIUDADANA</p>	<p>La Constitución de 1917 garantizó las libertades individuales; institucionalizó la no reelección y la división de poderes como garantía de representatividad política del ciudadano en todos los niveles de la estructura política institucional. Dispuso que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos serían electos popularmente por elección directa y no podrían ser reelectos para el periodo inmediato.</p> <p>Al año siguiente fue expedida una nueva Ley Electoral que cambió el carácter del voto indirecto para elegir Presidente, diputados y senadores, mediante voto secreto, creando un sistema de partidos en el país.</p>	<p>La Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales del 31 de diciembre de 1928 estipuló que el gobierno se debía auxiliar por un Consejo Consultivo de la Ciudad de México y Consejos Consultivos en cada una de las delegaciones. Estos deberían ser representativos de los diversos sectores activos de la población y tendrían funciones de opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección.</p>

EL DISTRITO FEDERAL EN EL REGIMEN CONSTITUCIONAL (I)
1977-1987-1993

TEMA	1977	1987	1993
<p>DIVISION TERRITORIAL</p>	<p>La Ley Orgánica de 1978 ratificó que los límites del D.F. eran los fijados por los decretos de 1898, y que se dividiría en 16 delegaciones; pero no indicó cual era la capital del D.F. y de las cabeceras de las delegaciones.</p>		
<p>FORMA DE GOBIERNO</p>	<p>La Ley Orgánica de 1978 estableció que los delegados ejercerían las atribuciones que corresponden al Departamento del Distrito Federal en sus respectivas jurisdicciones. Además se garantizará la autonomía de su ejercicio en coordinación con los órganos de la administración central y desconcentrada.</p>		<p>Se estipuló que los órganos de gobierno del Distrito Federal eran: La Asamblea de Representantes del D.F., a la cual se le confirieron facultades legislativas en el ámbito local en materias definidas en la fracción IV inciso g) del artículo 122 constitucional;</p> <p>el jefe del Distrito Federal, nombrado por el presidente de la República entre los representantes ante la ARDF, diputados y senadores electos por el D.F., del partido político con más asientos en la ARDF. Su nombramiento lo sometería a la AR para su ratificación, en caso negativo, hacía otra propuesta y si se repetía la negativa el Senado nombraría al titular;</p> <p>el Tribunal Superior de Justicia. La reforma en este órgano de gobierno es la reinstauración del Consejo de la Judicatura cuyas responsabilidades son la de administración, vigilancia y disciplina del propio Tribunal.</p>

**EL DISTRITO FEDERAL EN EL REGIMEN CONSTITUCIONAL (II)
1977-1987-1993**

TEMA	1977	1987	1993
<p>PARTICIPACION CIVIL, POLITICA Y CIUDADANA</p>	<p>La Ley Orgánica del D.D.F. de 1978 introdujo el concepto de comités de manzana y asociaciones de residentes como órganos de colaboración ciudadana. Para favorecer la participación ciudadana, en 1977 se incluyó en dicha Ley Orgánica un capítulo sobre la participación política de los ciudadanos mediante el referéndum y la iniciativa popular.</p>	<p>En 1987 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como órgano de representación ciudadana y con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tengan por objeto atender las necesidades que se manifiestan entre los habitantes del Distrito federal en materia de servicios; aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal</p>	<p>Se estableció para 1993 la instalación de Consejos de Ciudadanos como nueva figura de representación vecinal y de participación ciudadana elegidos directamente por voto libre, secreto y personal de entre los vecinos de las demarcaciones delegacionales.</p>

CAPITULO III
SISTEMAS DE GOBIERNO DE ALGUNAS CAPITALAS DEL MUNDO

CAPITULO III

Sistemas de Gobierno de Algunas Capitales del Mundo

El presente capítulo tiene como objetivo apuntar -de manera general- la forma como se gobiernan doce capitales del mundo, para comparar su organización político-administrativa y referirnos posteriormente -en la parte final de este trabajo- al contexto de nuestro país.

Puesto que las ciudades (y en especial las capitales) son el reflejo del proceso histórico de composición de las formas de gobierno¹⁴⁴ y de Estado¹⁴⁵ imperantes en un país¹⁴⁶, exponemos, en un primer momento, las características generales de la estructura de Estado de cada nación estudiada para después pasar a la manera como se gobiernan sus ciudades capitales, refiriéndonos en este último punto a su naturaleza jurídica, órganos locales de gobierno, representación política, mecanismos de participación ciudadana y la reestructuración que han experimentado obedeciendo a exigencias ciudadanas de autonomía y mayor democratización.

Trataremos los casos de capitales de Estados centralistas como Francia, Italia y Japón; de Estados federales como Alemania, Australia, Estados Unidos, la India, Austria, y Suiza, y finalmente de federaciones latinoamericanas como Argentina, Brasil y Venezuela.

A. Formas de Gobierno de Capitales de Estados Centralistas

1. Estructura del Estado Francés¹⁴⁷

La Constitución de 1958, por la que se rige Francia, y que ha inspirado otros textos constitucionales de Europa (la Constitución Griega, la Portuguesa o la Española), pone fin al parlamentarismo de la cuarta República (vigente prácticamente desde 1871) e

¹⁴⁴ Desde el punto de vista orgánico, las formas de gobierno suelen dividirse en república y monarquía y funcionalmente en democracia, aristocracia y autocracia.

Vid. BURGOA, Ignacio. Op. cit., 1991, pp. 401-404 y 465-467.

¹⁴⁵ A nuestro juicio admitimos exclusivamente la existencia de dos de ellas: la federalista y la centralista. Véase también el Capítulo I del presente estudio.

¹⁴⁶ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. "Sistemas de Gobierno en las Grandes Ciudades", en Distrito Federal. Sociedad, Gobierno y Justicia. Edit. Miguel Angel Porrúa y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1997, p. 118

¹⁴⁷ V. AUBET, José María. Democracias Desiguales. Cultura Política y Paridad en la Unión Europea. España, Ediciones del Serbal, 1995, pp. 244 y 245; La Constitución de Francia. México, Embajada de Francia en México, 1974, pp. 4-37

instaura la quinta República basándola en un régimen mixto, parlamentario y presidencialista (semipresidencialismo). La característica principal de la nueva Constitución es la transferencia de parte de las competencias clásicas del poder legislativo y del ejecutivo a la figura del Presidente de la República. Esta concentración de poderes en manos del Jefe del Estado y la consiguiente transformación radical de las relaciones entre las instituciones, que afecta desde el sistema de partidos hasta el papel del parlamento y del gobierno, se sitúa dentro de la mejor tradición “cesarista” francesa, si bien el nuevo “monarca” es ahora republicano y más democrático. Su elección directa, tras la enmienda constitucional de 1962, por sufragio universal, le otorga una legitimidad y unos poderes suplementarios muy superiores a cualquier otro Jefe de Estado de Europa.

Otra peculiaridad del texto constitucional francés es el reconocimiento de la soberanía popular (distinta de la soberanía nacional). En su artículo 3 se especifica: “la soberanía nacional pertenece al pueblo francés, que la ejerce a través de sus representantes o por referéndum. Ningún sector ni individuo puede atribuirse el ejercicio de la soberanía popular”. Se pretende pues, instituir una República más democrática que la meramente representativa. El pueblo, no la nación es soberano y nadie, partidos ni parlamentos, pueden atribuirse esa soberanía. Una de las formas de expresión del pueblo soberano será el referéndum, esa forma tan francesa que privilegia la unión directa del pueblo con su presidente por encima del parlamento. Este espíritu, encarnado en lo que los franceses llaman valores republicanos, está muy presente en su vida política.

La estructura del Estado francés ha sido, y sigue siendo básicamente centralizada. El centralismo galo o, lo que es lo mismo, el antifederalismo secular y casi visceral de los franceses, ha configurado históricamente un Estado unitario muy centralizado, que ya desde la revolución francesa desposeyó a las regiones históricas (Roselión, Aquitania, Bretaña, Alsacia, Languedoc, Borgoña) de su carácter político, para dividir al país en 96 departamentos o provincias a los que se añade, como residuo colonial, 4 Departamentos y 4 Territorios de Ultramar. En los años setenta se crearon además 22 regiones administrativas que vagamente recuerdan las regiones históricas. Desde la Ley de Descentralización (1982) los departamentos y municipios tienen mayores competencias económicas, pero el 99% de los impuestos son recaudados por el Estado central. Tanto regiones como departamentos están regidos por un Consejo Regional y General, respectivamente, elegidos directamente desde 1986. Los detractores de la descentralización culpan a esta ley de la proliferación de centros de poder y de corrupción.

De todas formas el Estado unitario francés coexiste con los estatutos de autonomía relativa acordados a la isla de Córcega, a Nueva Caledonia, la Polinesia Francesa y a la ciudad de París.

a. El Gobierno de París ¹⁴⁸

Para la mejor comprensión de la organización de la ciudad de París, es necesario referirse a los elementos generales que rigen a los gobiernos locales en Francia.

En la ciudad se ubican además del Presidente, el Gobierno, la Asamblea Nacional, la Administración central de los ministros, el Consejo del Estado, la Suprema Corte de Apelaciones, las embajadas acreditadas y el Gobierno Local de la ciudad y de la región parisina.

La división territorial francesa bajo la V República se basa en una sucesión jerárquica de niveles de gobierno. Esta, a su vez responde tanto a las necesidades actuales de gobernabilidad interna como a factores históricos en la formación y permanencia de áreas y zonas tradicionalmente separadas. La reforma nacional de 1982, que buscaba descentralizar para democratizar y simplificar procedimientos administrativos, tuvo incidencia directa sobre la ciudad de París. La relación sobre los niveles de gobierno es definida, mediante leyes particulares, por los sectores de gobierno involucrados; en cada caso la competencia o injerencia de cada nivel jerárquico está reglamentada por un estatuto jurídico previo.¹⁴⁹

La *Commune* continua siendo, en lo esencial, la célula de la organización política francesa, estando gobernadas por un Consejo Municipal elegido por voto directo o boleta doble y cuyo número de concejales depende de la población de la comunidad.

El Concejales es electo por seis años y tiene carácter deliberativo sobre los "asuntos del municipio".¹⁵⁰ Dichos asuntos incluyen servicios públicos, gestión, obras públicas, aprobación de proyectos de obras y gestión de bienes del sector privado. Puede deliberar y expresarse sobre adquisición o asignación de edificios, hospitales, sindicatos y, finalmente vota el presupuesto de Alcalde.

El Consejo Municipal elige un Alcalde Municipal, que funge como cabeza del ejecutivo local. El alcalde tiene un carácter dual:

- a) Como miembro del Consejo elabora el presupuesto de la *Commune*,
- b) Como cabeza del ejecutivo lo maneja.

¹⁴⁸ Vid. CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Op. cit., p. 120; "Formas de Gobierno de Ciudades Capitales", Centro de Documentación, Dirección General de Desarrollo Político, SEGOB. y RODRIGUEZ LAGUNAS, Javier. "Economía y Gobierno en Ciudades Metropolitanas", Polis. Anuario de Sociología, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, 1994, pp. 230-231

¹⁴⁹ Ley del 7 de enero de 1983., donde se establece que las comunas, departamentos y regiones deben decidir entre sí los niveles de competencia de cada entidad.

¹⁵⁰ Las funciones de los Concejales Municipales no son remuneradas.

A partir de 1982 se formó un nivel mínimo de gobierno; los *arrondissements*. Este tipo de distritos sólo se formaron en las tres principales ciudades francesas (20 en París, 9 en Lyon y 6 en Marsella) y constituyen la división política inferior; la subdivisión de las *communes* o comunidades.¹⁵¹

Las *communes* están agrupadas por *département*,¹⁵² de los cuales existen 96 para toda Francia. Los *départements* funcionan como entidades territoriales administrativas y regulan las actividades de los gobiernos locales.

Funciones de los Departamentos	
-Normar puertos Comerciales y pesca	-Medio Ambiente
-Consejos de Educación Nacional	-Cultura
-Infraestructura carretera e inmobiliaria	-Planeación rural

Además de ser un nivel político, los *départements* contienen subdivisiones administrativas: los *cantones*. Es allí donde se elige a los concejales para un período de seis años, con el 50% renovando cada 3 años. El Consejo formado elige un Presidente, quien funge como agente ejecutivo del departamento.

El Consejo

París tiene un régimen especial, mediante el cual funge como dos entidades locales: la Comuna de París y el Departamento de París.

Los asuntos entre ambos son regulados mediante resoluciones del Consejo de París, el único de la ciudad. Así, el Consejo funciona tanto como consejo de comuna, llevando asuntos locales, como consejo de departamento, deliberando sobre los temas de su incumbencia. Como máximo órgano deliberante del municipio y el departamento, está integrado por 164 consejeros electos por voto directo, con un periodo de seis años.

El Consejo se divide, a su vez, en comisiones. Existe una correspondencia entre las grandes direcciones administrativas y las autoridades políticas, es decir, entre las comisiones y los adjuntos del Alcalde. Adicionalmente París tiene consejos de *arrondissement* en cada *arrondissement*.¹⁵³ Cada uno sirve de base para elegir al Consejo Municipal. Se integran con un tercio del total de consejeros municipales electos en un sector y por dos tercios de los consejeros de *arrondissement*.

¹⁵¹ Antes de la Reforma, eran éstas las encargadas del gobierno local, pero en los tres casos mencionados fue necesario dividir las grandes ciudades para optimizar su gobernabilidad.

¹⁵² Equivalente a departamento.

¹⁵³ Existen 20 *arrondissements* en París. Como divisiones administrativas, no pueden tener otro status que el de la Ciudad de París.

Tanto los consejeros municipales como los de *arrondissement* se eligen al mismo tiempo y el modo de escrutinio es el que se aplica a los consejos municipales: primero son repetidos los asientos de los consejeros municipales y después los de los *arrondissement*. El Consejo de *arrondissement* elige a su alcalde entre los consejeros municipales y los suplentes del *arrondissement*.

Estos consejos, si bien son órganos electos y disponen de una cierta autonomía de gestión, no son una colectividad local ajena y no tienen personalidad moral. Son considerados como una división administrativa en el seno de la Comuna, destinados a asegurar las relaciones entre los instituciones comunales y los habitantes.

Cada Consejo tiene la capacidad de establecer libremente su organización interna. De igual manera puede establecer y definir sus propias reglas de acuerdo con las determinaciones legales. Las reuniones son al menos cada tres meses, abiertas¹⁵⁴ y realizadas por convocatoria del Presidente. El Consejo de la Ciudad de París suele reunirse al menos una vez al mes por la importancia de su actividad.

El Alcalde

El Alcalde de París es electo entre los miembros del Consejo Municipal y dura seis años en su cargo. ejerce simultáneamente la función de representante de la municipalidad y del Estado francés dentro de la ciudad de París. Entre sus funciones está la de convocar y presidir al Consejo; como tal elabora el presupuesto y lo aplica como funcionario de la Comuna.

Los miembros del gabinete del gobierno central puede fungir simultáneamente en otros puestos, pero al Alcalde, como Presidente del Consejo, no puede ejercerlo.

El Alcalde de París es una de las figuras más prominentes dentro de la escena de la política y la administración francesas. Las características atípicas de su cargo contrastan con las de sus contrapartes en otros países de occidente; aparece, de hecho, y a pesar de sus limitaciones, como un actor muy fuerte. Su papel de mediador reconocido entre los niveles de gobierno y grupos locales, le da gran presencia.

Los adjuntos del Alcalde son concejales nombrados después de éste. No pueden ser más del 30% del total de consejeros y son los encargados de reemplazar al Alcalde en orden de nominación cuando él se encuentra ausente.

¹⁵⁴ A petición del Alcalde o de un mínimo de 3 miembros, puede reunirse en comité secreto.

El Prefecto

El Prefecto de Policía es nombrado por decreto del Presidente de la República. Tiene la autoridad ejecutiva de la ciudad y es el responsable de todos los servicios departamentales de la administración civil. Se encarga también de garantizar el cumplimiento de las leyes y el orden público.

El gobierno de la ciudad de París cuenta con mecanismos de coordinación eficientes entre el sector público y los de industria, comercio, servicios y tecnológico. Estas relaciones generalmente se llevan a cabo por medio de:

- Programas de desarrollo regional o interregional,
- Convenios de desempeño entre gobierno y empresas de un mismo sector, y
- Programas de integración industrial, comercial y de servicios en distintos distritos como entre otros.

Además, el Estado otorga fondos a las autoridades locales para cubrir necesidades en rubros específicos. El gobierno nacional apoya el transporte, la cultura, la energía y los productos agrícolas y ganaderos por medio de subsidios.

La economía de París varía mucho por sector y básicamente se sustenta en los ingresos generados por 20 millones de turistas, por la industria y los servicios, además de los impuestos, derechos, prestaciones y otros conceptos fiscales.

2. Estructura del Estado Italiano ¹⁵⁵

La Constitución de 1948, que instauró la I República italiana, refleja los intereses plurales que la elaboraron y el contexto histórico en que surge. Puede decirse que es el texto constitucional más progresista de la época: libera al Estado de sus tintes autoritarios, garantiza amplios derechos ciudadanos, incluidos diversos instrumentos de democracia directa (iniciativa legislativa popular, referéndum), otorga al Estado una función reguladora -también en el ámbito económico- y se dota de un pluralismo de órganos de Estado contra la concentración de poder.

También la opción de un sistema parlamentario bicameral es fruto del contexto: el miedo a la dictadura de una sola asamblea hizo que la constituyente concibiera una

¹⁵⁵ Vid. AUBET, José María. Op. cit. p. 381; La Constitución de la República Italiana. México, Centro de Documentación, Dirección General de Desarrollo Político, Secretaría de Gobernación, 1996

Segunda Cámara o Senado como cóntrapeso a la Primera, ambas con igualdad perfecta de poder y prestigio. El poder legislativo lo constituye el acuerdo entre ambas cámaras.

Pero en la práctica, esta equiparación de poderes entre Senado y Cámara de Diputados ha supuesto más un elemento de confusión, paralización e ineficacia que de democratización.

La Constitución crea, sin definirlo claramente, un modelo de “Estado regional” típicamente italiano, es decir, un Estado unitario aunque no centralizado basado en 22 regiones con asambleas legislativas propias desde 1970 (cinco de ellas con un status especial de autonomía: Sicilia, Cerdeña, Trentino, Eriuli-Venecia y el Valle de Aostan, a las que se añadió Bolzano -austríaco- en 1965) y que participan en la formación de los órganos de gobierno y en el ejercicio de funciones estatales. De modo que la naturaleza del Estado es muy ambigua. Se trata de una República “una e indivisible” que reconoce al mismo tiempo elementos de autonomía política y administrativa a las regiones. Pero éstas no componen la Segunda Cámara o Senado -como en los Estados federales- ni se diferencian suficientemente de otros autogobiernos locales. Sólo en el caso de la pequeña República independiente de San Marino la Constitución se muestra clara.

a. El Gobierno de Roma ¹⁵⁶

Con base en la Constitución, la República Italiana se subdivide en regiones, provincias y comunas.

Las regiones son entidades autónomas territoriales y políticas, dotadas de personalidad jurídica propia y sometidas a controles estatales. Los órganos del gobierno regional son el Consejo Regional la Junta Regional y el Presidente de la Junta Regional. Esta junta y su presidente son requeridos a renunciar si pierden la confianza del Consejo.

La organización de las provincias, unidades intermedias en tamaño entre las regiones y las comunas, es análoga a la de éstas; cuentan con consejos, juntas y presidentes.

Los principales órganos de gobierno de las comunas son el Consejo Comunal, la Junta Comunal o cuerpo ejecutivo y el Alcalde.

La Comuna de Roma está dividida en 20 distritos o circunscripciones, que constituyen las entidades locales más pequeñas.

¹⁵⁶ Véase “Formas de Gobierno de Ciudades Capitales”, Op. Cit. y CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Op. cit. p. 120

Los distritos son órganos desconcentrados del gobierno comunal con facultades locales limitadas sobre algunos servicios tales como tráfico y basura. Cada distrito tiene a un Presidente y una Junta Comunal, ambos designados por el Consejo Comunal.

El Consejo Comunal por su parte elige al Alcalde de la ciudad y a los miembros de la Junta Comunal.

El Consejo Comunal es el organismo más importante, equivalente al Parlamento a nivel nacional; aprueba el presupuesto y decide las directivas básicas en materias como planificación, policía, comercio, salud, asistencia social y contaminación. La Junta Comunal tiene el poder ejecutivo. La junta puede también aprobar leyes urgentes, que a su vez deben ser aprobadas por el Consejo Comunal.

El Alcalde es la cabeza del Consejo Comunal expide permisos de construcción, también actúa como funcionario gubernamental y es considerado representante local del Estado.

Las oficinas y departamentos administrativos de la ciudad dependen de la Secretaría Comunal, quien también certifica el presupuesto anual.

Las principales oficinas y departamentos son los siguientes:

Contaduría, contribuciones, planeación económica.

Servicios Tecnológicos

Policía Urbana

Comercio

Planeación de la Ciudad

Servicios Sanitarios y Veterinarios

Cementerios y Servicios Funerarios

Asuntos Culturales, Medio Ambiente

Limpieza Pública, Deporte, Turismo

Construcción, Carreteras, Tráfico, etc.

Tendencias actuales.

Este modelo regionalista italiano sigue siendo tema de debate y de conflicto. Tirolenses, sardos, sicilianos y, desde los años ochenta, los lombardos, propugnan un auténtico federalismo con total autonomía para todas las regiones.

3. Estructura del Estado Japonés ¹⁵⁷

El emperador nominalmente es el jefe de estado, pero no tiene la facultad de gobierno. El Poder Ejecutivo es ejercicio del gabinete cuyo primer ministro es nombrado por el emperador después de ser electo por el parlamento.

Tokio es una de las 47 prefecturas locales, en que se divide el país; tiene 23 distritos especiales locales (delegaciones), cada uno con su Asamblea local. El Gobierno Metropolitano coordina estos distritos y está compuesto por una Asamblea Metropolitana deliberante y el gobernador, quien tiene a su cargo la administración y ejecución de las resoluciones de la asamblea.

a. El Gobierno de Tokio ¹⁵⁸

Después de la segunda guerra mundial en el año de 1947 se reestructuraron las actuales 23 delegaciones, con lo que quedó integrada la principal zona urbana de la capital; su sistema administrativo se divide de la siguiente forma:

- 1.- Legislativo (Asamblea Metropolitana de Tokio),
- 2.- Ejecutivo (Gobernador, Comisiones Ejecutivas y Comisionados).

En la ciudad no existe un órgano local para la impartición de la justicia; ésta es administrada por La Suprema Corte y los Tribunales Imperiales, y sus miembros son nombrados por el Gabinete y ratificados por el electorado, a excepción del Presidente de la Corte quien es designado por el Emperador.

Los órganos bajo la jurisdicción del gobernador, las empresas públicas y el departamento de bomberos operan con relativa independencia, tanto en términos de status como en cuanto al manejo de poderes. Los órganos ejecutivos están diseñados para realizar funciones administrativas bajo el control del gobernador.

El poder Legislativo está representado por la Asamblea Metropolitana de Tokio, la cual se compone por 128 miembros electos por votación popular, para un período de cuatro años.

El sistema de administración y atribuciones del gobierno metropolitano se ha vuelto, con el tiempo, cada vez más complicado y ramificado. Por ello, se han establecido comités para atender asuntos específicos que aseguren debates más fluidos y

¹⁵⁷ V. CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Op. cit. p. 121 y *La Constitución del Japón*. "Temas sobre Japón". México, Departamento de Información Pública y Asuntos Culturales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón, 1981, pp. 1-8

¹⁵⁸ V. "Formas de Gobierno de Ciudades Capitales", Op. Cit. pp.

agilicen los procedimientos de la Asamblea. Existen nueve Comités Permanentes además de los Comités Especiales. Los primeros corresponden a la organización de los órganos ejecutivos y cada asambleísta debe formar parte de uno de éstos; los Comités Especiales se establecen por voto en la Asamblea, o cuando se juzgue necesario para atender algún asunto específico.

La Asamblea Metropolitana de Tokio (AMT) es el principal organismo de toma de decisiones del Gobierno Metropolitano de Tokio. Tiene el derecho de promulgar, enmendar y abolir reglamentos; aprobar el presupuesto y la cuenta pública; elegir a los miembros de la Comisión de Administración Electoral; aceptar o no la selección del gobernador y de su vicegobernador. Asimismo, la Asamblea tiene el derecho de inspeccionar e investigar asuntos administrativos, como el desempeño del órgano ejecutivo, la forma en la que éste ejecuta la decisiones de la Asamblea y los procedimientos contables.

El Presidente de la Asamblea, es electo entre los mismos miembros y la representa, preside las sesiones, supervisa los asuntos e informa sobre las opiniones de la misma y tiene la facultad de nombrar o remover de su cargo a los miembros de la oficina del secretariado de la Asamblea Metropolitana de Tokio. Este organismo se distingue por su pluralidad y para la conducción de la Asamblea, el partido gobernante establece alianzas con otros grupos afines

El Gobernador, jefe del organismo ejecutivo es el responsable de administrar y representar al gobierno metropolitano de Tokio, tiene la autoridad y responsabilidad de administrar dos tipos de funciones: las relacionadas con el desempeño del organismo público local y las funciones nacionales que le son delegadas ya sea por ley o por instrucciones del gabinete, el Gobernador es electo, siendo los principales asuntos bajo su control:

- a.- Presentar iniciativas legislativas ante la AMT, cuyo contenido requiera de la decisiones de la Asamblea;
- b.- Elaborar y ejecutar el presupuesto;
- c.- Recaudar y captar impuestos metropolitanos;
- d.- Captar y distribuir cuotas y cargos, así como imponer multas; presentar para aprobación de la AMT la cuenta pública; supervisar la contabilidad; adquirir, administrar y disponer de propiedades; establecer, administrar y abolir instalaciones públicas así como custodiar los actos y documentos oficiales.

Los Vicegobernadores y otros órganos auxiliares efectúan estas actividades a nombre del gobernador, además de llevar el control de la dependencias encargadas del establecimiento de estrictos programas de urbanización y estrategias contra la contaminación del ambiente; de la asistencia social; de los servicios de sanidad y obras hidráulicas y de la construcción de viviendas, entre otras.

B. Formas de Gobierno de Capitales de Estados Federales

1. Estructura del Estado Alemán ¹⁵⁹

El Tratado de unificación entre los dos Estados alemanes concluido el 31 de agosto de 1990 regula, en realidad, la adhesión -para muchos la anexión- de la República Democrática (5 Länder) a la República Federal (11 Länder) y a su Ley Fundamental, que ha quedado modificada tan sólo en su preámbulo y articulado final.

La Ley Fundamental, una Carta Magna elaborada en 1949 “para una etapa de transición” es, más claramente quizás que ninguna otra Constitución, un producto de aquel singular momento histórico: el fracaso de la primera experiencia democrática de Weimar, la vivencia traumática del nazismo y la presión de las fuerzas de ocupación anglosajonas en el inicio de la guerra fría, convierten este texto fundacional no solo en el marco del nuevo orden democrático alemano-occidental, sino, sobre todo en un parapeto contra la disidencia y el comunismo.

La nueva República parlamentaria se caracterizará así por una extrema rigidez, capaz de salvaguardar “el sistema” frente a un poder excesivo tanto del pueblo como del parlamento, y se basará en la figura fuerte -arraigada en la tradición alemana- del Canciller o *Kanzler*. Este será elegido no por sufragio universal directo -que recuerda demasiado a la democracia directa o plebiscitaria-, sino por la única institución representativa reconocida por el nuevo sistema, el Parlamento. En este sentido puede decirse que, pese a su carácter provisional, la Ley Fundamental ha constituido el marco más duradero y estable de toda la historia alemana.

La Ley evidencia el deseo de evitar muchos de los errores que habían contribuido tanto al colapso y descrédito de la República de Weimar como a la subida y consolidación de Hitler en el poder. Protege formalmente la dignidad y las libertades humanas frente al Estado, prohíbe al ejército alemán intervenir fuera de sus fronteras (artículo reformado en 1994) y garantiza el derecho a no cumplir, por motivos de conciencia el servicio militar. La ley contempla asimismo un derecho de asilo, sin parangón en el mundo, extensible por primera vez en la historia constitucional de Alemania a todo extranjero perseguido por motivos políticos (ley reformada asimismo en 1993). Con ello se consagraba el reconocimiento oficial a todos aquellos países que habían acogido a miles de antihitlerianos durante la época nazi.

La rigidez de la Ley Fundamental se plasma especialmente en las trabas a su eventual reforma: no solo resulta difícilmente modificable, sino que además contiene

¹⁵⁹ Vid. AUBET, José María. Op. cit. pp.30-31; Basic Law for the Federal Republic of Germany. Bonn. Published by the Press and information office of the Federal Government, 1994, pp. 22 a 64

normas no susceptibles de modificación bajo ningún concepto, como son la estructura federal del Estado, la separación de poderes, los principios de la democracia y los fundamentos del estado social, que obligan al Estado a proteger a los ciudadanos más desfavorecidos, pero que no impide el inicio de su parcial y todavía tímido cuestionamiento.

La estructura federal fue impuesta a Alemania por los aliados, si bien el principio federalista hunde sus raíces en la historia, en la tradición medieval de los estados alemanes y también en el Bünd, una institución sin color político concreto, que significa federación, asociación, alianza y también vínculo, que en más de una ocasión ha ayudado a superar el fraccionamiento político y, desde 1945, a digerir la decisión.

La estructura federal es, pues, uno de los pilares inamovibles del orden constitucional alemán, que se ha mantenido tras la unificación. El Estado federal alemán, el más completo de Europa, está constituido hoy por 16 Länder, miniestados con múltiples competencias, ejercidas mediante sus propios poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Pero, en virtud del sistema de partidos -no hay ningún partido "regionalista"-, el peso de la legislación recae de hecho sobre el Estado central, mientras que los Länder mantienen competencias fundamentalmente administrativas, en orden a la aplicación de las leyes.

a. El Gobierno de Berlín ¹⁶⁰

El 20 de junio de 1991, en una histórica votación, el Bundestag aprobó por apretada mayoría trasladar la capital alemana a Berlín, tal como estaba previsto desde la fundación de la RFA y como estaba estipulado en los tratados "dos más cuatro" que dieron lugar a la reunificación del país en octubre de 1990. Muchas personalidades políticas y organizaciones públicas hicieron campaña para tratar de que la sede del gobierno federal se quedara en Bonn, como una garantía de que el sistema federal quedaría incólume, ya que, se argumentaba, cambiar la capital a un lugar que por sí mismo constituía uno de los estados federales podría distorsionar el cabal funcionamiento de la administración del país. Por otro lado el recuerdo de Berlín como la capital del Reino de Prusia y más tarde del II y del III Reich era contrario al carácter democrático de la Alemania contemporánea, que pretendía olvidar su pasado militarista.

Pese a todos los argumentos en contra, prevaleció la opinión de aquellos que defendían la necesidad de devolver la sede del gobierno federal a Berlín, no solo por ser esta ciudad la capital histórica del Estado, sino porque ésta era la mejor manera de garantizar la reconstrucción económica y social de este país.

¹⁶⁰ V. AGUIRRE, Pedro. "Nueve Capitales Federales: Formas de Gobierno". Cuadernos de Trazos. Número 1, México. Primavera 1993, pp. 75 y 76

Naturaleza Jurídica

Berlín es un “Estado Capital” para la República Federal de Alemania, tal como lo es desde los años veinte Viena para Austria. Berlín, como Hamburgo y Bremen, es una “ciudad Estado” que es dueña de todos los derechos y prerrogativas propias del resto de los Länder, pero que a diferencia de éstos no está dividido en municipios.

Organos Locales de Gobierno

Berlín es un único “gran municipio”, con un Parlamento Local, un gobierno y un alcalde. La municipalidad de Berlín comparte las responsabilidades y funciones de un municipio y de un estado, esto es, además de desempeñar las funciones propias de un municipio (suministro de servicios urbanos, asistencia social, etc.) tiene a su cargo las tareas características de un Land (suministro de educación superior, administración de justicia, legislación civil y penal, etc.).

Representación Política

Berlín, cuenta con su respectiva representación en ambas cámaras legislativas federales (el Bundesrat y el Bundestag)

2. Estructura del Estado Suizo ¹⁶¹

La Constitución de 1848, cuyos trazos esenciales conserva toda su actualidad, concretizó, en el plano jurídico, todas las lecciones que se habían obtenido de la historia. La unidad de este Estado helvético sólo podía realizarse con la salvaguardia de la diversidad de sus partes. El Estado federativo -integrado hoy por 26 cantones y semicantones soberanos- fue dotado así de una estructura federalista que reserva a los cantones, en su calidad de Estados confederados, una parte considerable de libertad, decisión política y autonomía administrativa. Cada uno de ellos posee su propia constitución y sus propias leyes (lo mismo ocurre en numerosos municipios). Ciertamente es que los derechos populares en los cantones y municipios están, por regla general calcados de los derechos federales, pero con matices particulares.

Se han delimitado las competencias de la Confederación enumerándolas expresamente en la Constitución: la Confederación vela por la seguridad interna y exterior, garantiza las constituciones cantonales y mantiene relaciones diplomáticas con los Estados extranjeros; son de su competencia también las aduanas, correos, telégrafos y

¹⁶¹ V. SIGG, Oswald. Las Instituciones Políticas de Suiza. Suiza, Fundación Suiza para la Cultura Pro Helveia, 1991, pp. 12-17 y 34-42; Estado y Política. Berna, Hoja de información de la Comisión de Coordinación para la presencia de Suiza en el Extranjero, 1993 y Constitución Federal de la Confederación Suiza. México, Embajada de Suiza en México, 1993, pp. 3-68

teléfonos, moneda y organización militar. Arma a las tropas, crea un derecho uniforme (persecución por deudas y por quiebra, derecho privado y penal), controla el tráfico y los ferrocarriles, la economía forestal, caza, pesca y la utilización de las fuerzas hidráulicas. Toma las medidas necesarias para asegurar el desarrollo económico del país (protección de la agricultura, por ejemplo) y el desarrollo de la prosperidad general (seguros sociales). En numerosos ámbitos, la Confederación se limita a legislar y a controlar la ejecución que incumbe a los cantones. El tipo de gobierno previsto por la Constitución es la República Democrática denominada democracia semidirecta. Los órganos de la Confederación son el pueblo y los cantones, la Asamblea Federal (Parlamento), el Consejo Federal (Gobierno) y el Tribunal Federal.

a. El Gobierno de Berna ¹⁶²

La Constitución Federal de 1848 estableció a Berna como la única capital. Pese a que el país acababa de salir de un serio enfrentamiento entre católicos y protestantes la confederación decidió no establecer la sede de los Poderes federales en una ciudad “nueva” ni se dispuso la creación de un distrito federal para que albergara a la capital. Se escogió a Berna en razón fundamentalmente a su ubicación geográfica, justo en medio de la frontera que divide a los protestantes, de los católicos y a los habitantes de lengua alemana con los francófonos, como un compromiso entre los principales conglomerados religiosos y lingüísticos de la nación.

Es así como la capital suiza se estableció en un sitio neutral o de “compromiso”, para satisfacer a los distintos grupos que conforman al país, pero no en un lugar “inventado” a imitación de lo que ocurría en los Estados Unidos con el Distrito de Columbia.

Naturaleza jurídica

Berna es, además de sede del Parlamento y del gobierno federal, capital del cantón de Berna. Los habitantes de la ciudad no vieron de ninguna manera reducidos sus derechos políticos en el momento en que se decidió que ahí se asentaran los poderes federales.

Tenemos entonces que, pese a ser una capital federal, Berna no ve de ninguna forma alienados o disminuidos sus derechos como comuna. Se desenvuelve como capital de un cantón sin ningún obstáculo y su gobierno local no se ve alterado de ninguna manera; es como el de cualquier otra comuna del país.

¹⁶² Vid. AGUIRRE, Pedro. Op. cit. No. 2, p. 78-80

Organos Locales de Gobierno

Berna es una comunidad que para su gobierno cuenta con un Parlamento Comunal electo en comicios directos por los ciudadanos. El Parlamento Comunal designa a los miembros del Consejo Comunal, que es el encargado de ejercer la autoridad ejecutiva en la ciudad. Berna, como el resto de las comunas suizas, dispone de un campo autónomo en el que ejerce un relativo poder de decisión. Su competencia está definida en la ley cantonal de Berna. Entre las tareas más importantes que toca desempeñar a la comuna destacan: la impartición de instrucción primaria y secundaria, el otorgamiento de asistencia social, la dirección de la policía municipal, el aprovisionamiento de servicios públicos (tales como gas, electricidad y agua) y la regulación del tráfico público local. La administración de justicia atañe fundamentalmente al cantón, excepto en aquellos renglones que están expresamente reservados a la federación. Cabe decir que la sede del Tribunal Federal Suizo, la máxima autoridad del país, está en Lausana y no en Berna, donde están establecidos las dos cámaras del Parlamento Federal y el Consejo Federal.

Comentario

Por sus antecedentes históricos, como cabeza de uno de los principales cantones suizos, hubiese resultado imposible exigirle a Berna que redujera los derechos políticos de sus ciudadanos. Por otra parte, la experiencia suiza demostró que pese a las diferencias religiosas y lingüísticas que prevalecen entre la población del país no fue nunca necesario la creación de un territorio neutral que fungiera ex profeso como el asiento de la capital. En un principio la sede del parlamento se rotaba periódicamente entre seis ciudades (tres católicas y tres protestantes) hasta que la Constitución de 1815 limitó a tres el número de ciudades a las que les correspondería bianualmente la distinción de ser capital de la Confederación: Zurich (protestante y de habla alemana), Lucerna (católica y francófona) y Berna (de habla alemana y con mayoría protestante, pero considerada por su posición geográfica como "neutral"). En ningún caso se consideró necesario suspender el curso normal de los asuntos locales de las ciudades cuando a estas tocaba ser capital y jamás se presentaron problemas políticos o administrativos entre el gobierno de la comuna y la autoridad central que entorpeciera la labor del Parlamento o del Consejo Federal. Estas son las principales razones por las que Berna funciona como una comuna normal, sin que hasta el momento hayan surgido dificultades que hagan incompatibles la presencia en la ciudad de los poderes federales con el libre desarrollo de la administración local.

3. Estructura del Estado Australiano ¹⁶³

El federalismo en Australia no obedece, como en otros casos, a factores culturales, étnicos, sociales o religiosos para definir las fronteras y el carácter de los Estados y territorios que la componen. Se trata de ocho unidades administrativo-políticas cuya existencia fue dictada únicamente por la necesidad de dotar al país de un sistema funcional de gobierno en atención a la enorme geografía australiana. La “dictadura de la distancia” definió al carácter federal del Estado en una nación que, por su extensión, prácticamente es un continente.

Australia fue fundada formalmente el 26 de enero de 1788, cuando 1030 inmigrantes, la mayor parte de ellos convictos, llegaron a lo que hoy es Nueva Gales del Sur. Recibió el reconocimiento como “Colonia Imperial” (Crown Colony), mientras que nuevos establecimientos británicos se fundaban en el Oeste. A mediados del siglo XIX, Australia dejó de ser un territorio penitenciario para convertirse en un importante centro de inmigración. Una “tierra de oportunidades” para cientos de miles de europeos. Con el descubrimiento de yacimientos de oro, la inmigración al nuevo continente creció considerablemente. Para 1861, la población se había elevado a casi 1 200 000 personas.

El número de colonias también fue en aumento. Nueva Holanda (más tarde rebautizada como Tasmania) fue fundada en 1825; Australia Occidental en 1838; Australia del sur en 1842; Victoria se independizó de Nueva Gales del Sur en 1851 y Queensland fue creada en 1859. Para 1890 existían en Australia seis entidades políticas independientes, divididas entre sí por enormes distancias. ¿Qué fue entonces lo que las motivó a formar una federación? Sobre todo, razones económicas y comerciales. A la par que crecía en los territorios australianos la población, crecía también la prosperidad. Ciudades como Sidney, Melbourne, Adelaida y Brisbane se desarrollaban rápidamente. El ferrocarril comenzó lentamente a unir a los grandes centros urbanos del país, lo que facilitaba los intercambios comerciales. Los colonos empezaron a entender que mientras más unidos estuviesen mayor sería la prosperidad, por lo que la idea de fundar una federación inspirada en los Estados Unidos parecía cada vez más atractiva para los políticos australianos.

El arribo de inmigrantes no occidentales al país coadyuvó a fortalecer al naciente nacionalismo australiano. Desde la sexta década del siglo pasado, inmigrantes chinos llegaron en un número considerable con el propósito de trabajar en las minas. La presencia de estos “extraños” provocó una especie de “conciencia nacional” en los europeos.

¹⁶³ Vid. AGUIRRE, Pedro. Op. cit. pp. 77-80; <http://www.dpa.act.gov.au/ag/agh.html> y Acta Constitutiva del Commonwealth de Australia. México, Oficina de Información de la Embajada de Australia en México, pp. 1-21

Pero el factor determinante en la fundación del federalismo en Australia fue la recesión económica que esta nación padeció entre 1890-1895. La prosperidad que había conocido desde hacía décadas, súbitamente se vio amenazada como efecto de una grave crisis financiera ocasionada por movimientos especulativos verificados en la bolsa de valores de Londres. Varios bancos se vieron obligados a cerrar sus puertas. Muchas empresas tanto públicas como privadas quebraron, lo que dio lugar al desempleo. Los granjeros sufrieron cuantiosas pérdidas y el valor de la tierra se redujo en casi 50 por ciento. La depresión convirtió a los banqueros y financieros australianos en furibundos nacionalistas. Las demandas para crear un Parlamento federal aumentaron, con la esperanza de que así Australia se viera menos vulnerable a los movimientos económicos verificados en el extranjero.

Para empeorar el panorama, aparecieron en el país los desórdenes sociales. Una ola de huelgas azotó a las colonias australianas durante el período de recesión. El poder y la presencia de los sindicatos crecieron enormemente en el transcurso de los últimos años del siglo XIX, dando lugar a la formación de una fuerza política cuya influencia sería de una importancia capital en el futuro inmediato. Capitalistas y trabajadores se encontraban, sin embargo, de acuerdo en que era impostergable la formación de un sistema que fortaleciera los lazos intercoloniales como una medida para consolidar la posición de las instituciones políticas australianas frente al mundo.

En 1891 se redactó una Constitución federal, pero no fue sino hasta 1901 que fue creado el Parlamento Federal del Commonwealth de Australia, que pasaría a ser desde entonces un miembro soberano del Imperio Británico. La nueva federación se inspiraría considerablemente en el modelo norteamericano, aunque compartiendo con Canadá la característica de combinar el sistema federativo con un régimen de tipo parlamentario. Los seis Estados federales mantuvieron vigentes sus constituciones locales y el derecho de reformarlas cuando lo considerasen conveniente, conservaron sus respectivos Parlamentos y se reservaron para sí una serie de importantes facultades. De hecho, en un principio los poderes del gobierno federal eran sumamente restringidos, limitándose al ámbito de la política exterior, al mantenimiento de un ejército exclusivo común, a la regulación bancaria y de seguros, a la conciliación de arbitraje de disputas industriales que afectaran a más de uno de los Estados y a todo lo referente al control de la inmigración y el otorgamiento de la ciudadanía.

El Parlamento federal se compone desde entonces por dos cámaras, la Cámara de Representantes y el Senado. Esta última se compone de 76 miembros, 12 representantes por cada Estado y dos por cada uno de los dos territorios federales. Los senadores son electos directamente por la población de las entidades federativas bajo las normas de un sistema proporcional. El Senado tiene la función de ser una cámara revisora, con paridad de importancia a la de los Representantes, pero cuya composición en el número de miembros por Estado es paritaria como una garantía de igualdad para todas las entidades federativas.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, hubo una relativa centralización del poder en Australia. Fue a partir de entonces que la Federación ordenó un impuesto al ingreso uniforme para todo el país y que se establecieron políticas generales en los campos económicos, político y administrativo. Sin embargo, las facultades de los Estados siguen siendo importantes. Son los Parlamentos locales los que legislan sobre materia civil y penal, regulan sobre la producción agrícola e industrial y sobre la distribución de bienes al interior de los límites estatales, tienen plena autonomía para el control de los bienes del Estado (aguas, tierras, energía, transporte, etc.), deciden sobre las políticas educativas a seguir y de ellos depende la resolución de la mayor parte de los problemas urbanos. En Australia se sigue el principio de que todo lo no expresamente señalado en la Constitución como facultades de la federación cae dentro de la competencia de los Estados.

A la federación australiana también pertenecen dos territorios : el Territorio del Norte, con apenas 159 000 habitantes (1991) y el Territorio de la Capital Australiana, donde se encuentra la ciudad de Canberra. El gobierno de estos dos territorios ha sido tradicionalmente ejercido directamente por las autoridades federales, aunque ambos han ganado grados considerables de autonomía en los últimos años.

a. El Gobierno en Canberra ¹⁶⁴.

En 1900, al nacer el sistema federal australiano, los estados decidieron escoger un “territorio neutral” tal y como lo habían hecho en el pasado los Estados Unidos y Canadá para que ahí se estableciera la capital del país. La decisión recayó sobre Canberra, ciudad que se encuentra entre los dos principales centros urbanos de Australia: Sidney y Melbourne. En Canberra se fundó el Territorio de la capital Australiana (Australian Capital Territory ACTA) para que de esta forma el gobierno de la sede de los poderes federales recayera directamente en la autoridad central. Sin embargo, con el tiempo el ACT ha logrado que se le reconozcan grados importantes de autonomía.

Al principio Canberra era gobernada como un departamento plenamente dependiente del Parlamento federal, pero al poco tiempo fue creado un “Consejo Consultivo” electo por los ciudadanos para que los representara frente al gobierno y más tarde entró en funcionamiento una Asamblea Legislativa Local. Este organismo tenía facultades bastante limitadas, ya que toda la legislación aprobada en su seno tenía que pasar a la revisión del gobierno federal, que seguía manteniendo el control de la administración capitalina en una proporción considerable.

¹⁶⁴ Vid. AGUIRRE, Pedro. Op. cit. No. 1, pp.80-83 y <http://www.dpa.act.gov.au/ag/agh.html>

El aumento de la población del ACT provocó que sectores cada vez más numerosos de la opinión pública demandaran una mayor autonomía para la ciudad de Canberra. Los principales partidos políticos empezaron a negociar desde mediados de los años ochenta una fórmula para otorgar al territorio de la capital un sistema de autogobierno que al mismo tiempo respetara el carácter neutral que según las tesis constitucionales australianas era indispensable para el lugar donde se asentaban los poderes federales.

Naturaleza Jurídica

Según la Ley de Autogobierno, el Territorio de la Capital Australiana es una entidad política autónoma.

Intervención de los Poderes Federales

La asamblea legislativa local del ACT, a diferencia de lo que sucede con los parlamentos de los estados, puede ser disuelta por el gobernador general de Australia cuando el gobierno federal lo juzgue conveniente. De esta forma, la federación posee un poder de control sobre el gobierno de la capital que le permite hacer desaparecer los órganos político-administrativos de Canberra en cualquier momento, como una garantía de que el funcionamiento de los poderes federales jamás será alterado por problemas locales en el territorio de la capital.

Organos Locales de Gobierno

En 1988, el Parlamento australiano promulgó la Ley de Autogobierno para el Territorio de la Capital Australiana (Australian Capital Territory Self Government Act) en virtud de la cual los habitantes de la capital recuperaban autonomía, aunque cedían a la federación derechos importantes en lo que se refiere al sistema de gobierno de la ciudad.

Según la Ley de Autogobierno, el Territorio de la Capital Australiana es una entidad política autónoma que cuenta con una Asamblea Legislativa Local de carácter unicameral, compuesta por 17 miembros, electos bajo el principio de representación proporcional. La Asamblea tiene la capacidad de legislar para garantizar “la paz, el orden y el buen gobierno del territorio” salvo en una serie de renglones, como es el caso del establecimiento de Cortes de justicia (el Poder Judicial recae por completo en la federación). El resto de las limitaciones legislativas de la Asamblea, tales como la prohibición de acuñar moneda o del mantenimiento de una fuerza militar propia, son idénticas a las que tienen los estados federales.

El Poder Ejecutivo recae en un gabinete que emana de la Asamblea Legislativa Local y que, en consecuencia, es responsable ante ésta. El gabinete dirige la administración de los servicios públicos en la ciudad, salvo en lo que se refiere a la

fuerza policiaca, que cae dentro de la jurisdicción de la federación. Un “ministro en jefe” preside al gabinete y sus funciones son similares a las de un alcalde de cualquier otra ciudad australiana, exceptuando los campos ya citados que están reservados al gobierno federal.

El gobierno del ACT tiene la capacidad de recaudar impuestos para garantizar su financiamiento. La Ley de autogobierno prescribe que las relaciones financieras entre la federación y el territorio capitalino deberán ser dirigidas de tal forma que garanticen para este último un tratamiento idéntico al que reciben los seis estados y el Territorio del Norte, aunque con las reservas derivadas de las “circunstancias especiales que surjan a raíz de la existencia de la capital como asiento de los poderes federales”.

Comentario

Canberra es el caso de una capital que fue elegida por ser un “campo neutral” entre los estados conformantes de una federación. Durante mucho tiempo la ciudad fue gobernada directamente por la autoridad central. Pero atendiendo a los reclamos de influyentes fuerzas políticas, el estatuto político-jurídico de la ciudad fue reformado para otorgarle mayores facultades a la administración local.

4. El Federalismo en la India ¹⁶⁵

La India es un Estado federal compuesto por 25 Estados y siete territorios. Sin embargo, el gobierno central tiene en este país un poder considerable, lo que hace aparecer al federalismo como un hecho casi meramente formal. Los Estados están organizados territorialmente atendiendo sobre todo a razones lingüísticas (en la India se hablan 18 idiomas y más de 800 dialectos distintos). Los territorios son gobernados directamente por la federación.

El federalismo indio es resultado de la multiplicidad cultural de un pueblo milenario. Para principios del siglo XVII, cuando dio principio la penetración británica en el subcontinente, el territorio de la India estaba ocupado por una infinidad de reinos y principados rivales entre sí. Fue hasta la última mitad del siglo XVIII que la Gran Bretaña empezó sistemáticamente a colonizar el territorio, proceso que culminó en 1849 con la derrota definitiva de la resistencia del pueblo sijh. Fue así como el dominio británico quedó establecido desde el Indo hasta Brahmaputra y desde el Himalaya hasta Cabo Comorin.

¹⁶⁵ Información proporcionada por Vani S. Rao, Tercer Secretario de Cultura e Información de la Embajada de la India, México, 1997, pp 1-11 . V. también AGUIRRE, Pedro. Op. cit. pp.90-92

Los británicos establecieron en la India una administración central que poco a poco fue unificando al país bajo una sola dirección. El desarrollo de las comunicaciones y los transportes, el establecimiento de leyes únicas para toda la nación, la implementación de un sistema educacional uniforme que aportó, entre otras cosas, el inglés como lengua de entendimiento común y el crecimiento económico, fueron los factores que dieron lugar a la creación de una conciencia nacional en la India. Para finales del siglo pasado, el rechazo al dominio británico acabó por establecer la pautas de un nacionalismo indio que iría creciendo de manera incontenible.

Ante los reclamos independentistas de los indios, el Imperio Británico decidió hacer algunas concesiones. El centralismo extremo con el que la India era gobernada fue cediendo paulatinamente. Mayores grados de autogobierno le fueron permitidos a los consejos provinciales, hasta que en 1935 se redactó la Ley para el Gobierno de la India, con características claramente federales, atendiendo sobre todo a la grave división que prevalecía en el país entre los grupos musulmanes e hinduístas.

Tras su independencia, la India aportó una Constitución federal. El problema de la división religiosa entre musulmanes e hinduístas había sido atenuado considerablemente con la fundación por separado del Estado de Pakistán, por lo que la nueva federación no cargaría con el enorme peso de ver enfrentados irreconciliablemente dentro de su territorio a sectores importantes de la población.

Según la Constitución de 1950, la India es una república federal parlamentaria. El Poder Ejecutivo lo ejerce un gabinete, que es presidido por un primer ministro. El gobierno es responsable ante un Parlamento bicameral. El Consejo de los Estados (Rajya Sabha) es la cámara alta, donde se representan los intereses de las entidades federativas. El número total de los miembros del Consejo de los Estados es de 245. La cámara baja es la "Casa del Pueblo" (Lok Sabha), con 544 diputados. Cada Estado o territorio tiene una representación proporcional a sus habitantes en ambas cámaras. Los dos cuerpos legislativos tienen el mismo poder sobre la legislación ordinaria, que debe ser aprobada en cada una de ellas. Sin embargo, la cámara alta sólo tiene la facultad de imponer un voto suspensivo sobre la legislación financiera y económica que haya sido avalada por la Casa del Pueblo, pudiendo esta última ignorar el veto de su colegisladora mediante una segunda votación aprobatoria.

Los Estados son autónomos y soberanos. Cada uno de ellos cuenta con su propia Constitución local y con su propio gobierno, que reproduce al de la federación. Hay un gobernador, designado directamente por el presidente de la República, cuya presencia es casi meramente protocolaria. El verdadero poder político y administrativo recae en el "Ministro en Jefe", que es una figura análoga de la del primer ministro. El ministro en jefe preside a un consejo de ministros. El gobierno es responsable ante el parlamento local. La mayor parte de los Estados tiene una legislatura unicameral, que es electa directamente por el pueblo.

Según la Constitución, son materias exclusivas de la federación: defensa nacional, energía atómica, relaciones exteriores, ferrocarriles, navegación, transporte aéreo, correos y telégrafos, moneda, comercio exterior, bancos y seguros, minas, e impuestos corporativos. Dentro de la competencia estatal quedan: orden público y policía, prisiones, seguridad social, impuestos a la propiedad y al ingreso agrícola. Y las facultades de tipo concurrentes son: la legislación penal, civil, laboral y mercantil; la planeación económica y social; la educación a todos los niveles y los procedimientos civiles. La regla indica que las facultades no expresamente cedidas a los Estados pasan a ser competencia de la federación. El gobierno central también tiene la posibilidad de intervenir en la esfera estatal en períodos de urgencia.

La federación tiene la posibilidad de suspender en cualquier momento al gobierno de una provincia cuando lo considere necesario, cosa que ha sucedido con frecuencia desde 1960 en virtud de la aguda inestabilidad política y de las violentas tendencias separatistas que se han registrado en algunos Estados.

a. El Gobierno de Nueva Dehli ¹⁶⁶

Cuando el Reino Unido decidió reorganizar la administración de la India, con el propósito de otorgar un mayor grado de autogobierno a las provincias, decidió trasladar la capital del país de Calcuta de Dehli, decisión que cobró plena vigencia a partir de 1912. Se escogió a Dehli con la idea de establecer en un sitio "neutral" la sede del poder central (siguiendo el modelo de los federalismo norteamericanos, canadiense y australiano), dejando de lado a grandes ciudades como Calcuta, Bombay o Madras, que ya eran capitales de sus respectivas provincias. Un poco más tarde, los británicos decidieron construir al norte de Dehli un distrito gubernamental, Nueva Dehli, donde estuvieran ubicados físicamente todos los ministerios, el Parlamento y las embajadas. Nueva Dehli fue inaugurada oficialmente en 1931.

Naturaleza Jurídica

Con la independencia de la India, Dehli pasó a ser un estado de la federación sometido a un estatuto especial que reducía notablemente su autonomía. El gobierno local no podía administrar la justicia ni dirigir los cuerpos policíacos, además de tolerar una serie de limitaciones sobre la regulación de ciertos servicios públicos. De hecho, la Constitución era poco clara en cuanto a cuales eran las facultades del gobierno local y cuales las de la autoridad federal, que dio lugar a una embarazosa duplicación de funciones en la mayoría de los casos. Una relación conflictiva empezó a tomar forma entre la federación y las autoridades locales, lo que deterioró notablemente la vida administrativa de la capital federal.

¹⁶⁶ RAO, Vani S. Op. cit. y AGUIRRE, Pedro. Op. cit. pp. 92-94

En 1956 quedó abolido el carácter de estado sometido a un estatuto especial de Dehli, que pasó a ser un territorio gobernado directamente por la Federación. La cámara legislativa del otrora estado quedó abolida, al igual que el consejo de ministros. Como justificación de esta medida, el gobierno federal alegó que la capital del país “no podía ser una arena política donde los partidos contendieran por el poder, poniendo en peligro el funcionamiento de la federación”.

Intervención de los Poderes Federales

Desde su selección como capital de la India, Dehli fue gobernada bajo un fuerte control del gobierno central, lo que hacía de esta ciudad prácticamente un “Distrito Federal”. Un “comisionado en jefe (Chief Commissioner) designado directamente por la autoridad colonial era el encargado del gobierno local. La representación de Dehli en el Parlamento se redujo a sólo un miembro, con lo que su participación en el Poder Legislativo se volvió meramente simbólica.

Es así como a partir de mediados de los años cincuentas, el parlamento federal legisla en todo lo concerniente a la ciudad de Dehli, mientras que la administración de justicia y el mantenimiento del orden público son competencia exclusiva de la federación.

Organos Locales de Gobierno

Para el desahogo de las cuestiones meramente administrativas de la capital federal se instauró una “corporación municipal”, que es electa directamente por los ciudadanos cada cuatro años. Por otra parte, la representación de Dehli en las dos cámaras legislativas se respetó íntegramente. El gobierno federal, ante los reclamos de importantes sectores de la opinión pública que protestaron en su momento por la desaparición del estado de Dehli, afirmó que los habitantes de la capital “se encontraban en mejor posición que los pobladores de otras capitales federales, como Washington, D.C.”, ya que “en Dehli existiría una corporación municipal elegida por los ciudadanos en la urnas y la representación parlamentaria de la ciudad se mantendría intacta”.

Comentario

El status de la ciudad de Dehli ha sido objeto de candentes polémicas. Una infinidad de grupos al interior y al exterior de los partidos políticos (incluyendo una facción considerable dentro del oficialista Partido del Congreso) demandan que se erija en el territorio de la capital federal (que cuenta ya con más de nueve millones de habitantes) un nuevo estado con goce de plenos derechos. Otras opciones demandan que por lo menos la ciudad cuente con un Parlamento con capacidad legislativa.

5. Estructura del Estado Austríaco ¹⁶⁷

Tras la caída y desmembramiento del imperio de los Habsburgo en 1918, y rompiendo con siglos de tradición monárquica, Austria se constituyó en República federal. Aquella primera Constitución republicana de 1920 -inspirada en la Constitución alemana de Weimar-, si bien quedaría suspendida entre 1934 y 1955, hoy sigue siendo el fundamento del juego institucional. Este texto y la Ley Constitucional Federal del mismo año serían la base del tratado de Estado firmado en 1955 entre Austria y los aliados, que marcaría el fin de la ocupación del país, la retirada de las tropas aliadas y la restauración de la soberanía de Austria. Pero la plena soberanía no sería recobrada en realidad hasta 1992, puesto que aquel Tratado, si bien instauraba de hecho la II República y la democracia parlamentaria, imponía al país dos condiciones: la prohibición de las organizaciones nazis y el status del país neutral “a perpetuidad”, condición que impediría hasta principios de los años noventa la adhesión de Austria a la Comunidad Europea.

Del modelo de Weimar Austria ha retenido el sistema parlamentario y el dualismo del ejecutivo, repartido entre un primer ministro o Canciller y un Presidente de la república fuerte.

En materia de igualdad de oportunidades, Austria constituye una excepción en Europa: es el único país que, habiendo ratificado la convención de la ONU de 1979 sobre eliminación de toda forma de discriminación, la ha incorporado como corpus constitucional, hecho que permite acciones positivas en favor de la mujer.

La Constitución también menciona el sistema electoral, que deberá regirse por el principio de la representación proporcional, lo que dificulta extraordinariamente su eventual modificación: se necesitarían los dos tercios del parlamento para ello, es decir, el consenso de los dos grandes partidos, requisito que hace todo cambio de sistema difícil.

La estructuración del país como Estado federal obedeció en su día más a una voluntad política desde arriba -siguiendo el ejemplo alemán y la propia tradición -que a una reivindicación real de las distintas regiones que conforman la Austria actual. La estructura federal ha descentralizado competencias hacia los nuevos estados federales o *Länder*: Burgenland, Carintia, Baja Austria, Alta Austria, Salzburgo, Estiria, Tirol, Vorarlberg y Viena, todos ellos con su propia Cámara legislativa o *Landtag*. Pero diversos factores relativizan esta autonomía y devalúan el federalismo austríaco. Por ejemplo, los *Länder* no poseen un verdadero autogobierno. Sus estatutos son en realidad leyes de aplicación de la Constitución federal. Y ésta, sumamente detallada, deja poco

¹⁶⁷ Vid. *El Sistema político de Austria*. Viena, Sistema Federal de Prensa, 1994, pp. 4-30; AUBET, José María. Op. cit. pp. 65-66 y <http://www.magwien.gv.at/ma53/wstvt/>

espacio de maniobra a las regiones. De ahí la gran homogeneidad existente entre todas ellas. Los Länder están, además, sometidos a diversos controles -todas las leyes votadas por los parlamentos regionales deben contar con el visto bueno de la Cancillería-impropios de un Estado federal. Los Länder tampoco poseen orden jurídico propio, y la segunda Cámara no ofrece una representación igual y equilibrada. Y es el gobierno federal quien nombra a los directores administrativos de cada Land (el Landesamtsdirektor).

A nivel local, cada municipio o *Gerneinde* tiene su consejo local elegido por sufragio universal, y es el consejo quien elige al alcalde.

a. El Gobierno de Viena ¹⁶⁸

Al proclamarse la República Federal en 1920, se dispuso que Viena se constituyera en la capital de la república. La ciudad que había sido sede de la Casa de los Habsburgo mantenía así su predominio político sobre el resto de la nación austríaca, a pesar de la gran desconfianza que prevelece en la mayor parte de las provincias, más inclinadas al conservadurismo católico, frente a la fuerza de las corrientes socialistas en Viena. La capital federal se convirtió en un estado más de la unión, dueña de idénticos derechos que el resto de los Länder. La elección de Viena como asiento de los Poderes federales acrecentó la centralización del poder durante la Primera República y también en el período posterior a 1945.

Al contrario de lo que sucede en las federaciones americanas, en Australia y en la India, en Austria no se buscó una ciudad "neutral" para que fungiera como la sede de los Poderes federales ni hubo la necesidad de recurrir a la formación de un Distrito Federal donde se enajenaran los derechos políticos de los capitalinos a nivel local como una "garantía de gobernabilidad" a la federación.

Naturaleza Jurídica

Viena es una "ciudad estado" que al mismo tiempo de ser capital es una de las entidades federativas, sin que este hecho sea óbice para el cabal desempeño del gobierno federal.

Actualmente, Viena es una ciudad que por sí sola constituye uno de los estados federales austríacos. Viena es el único estado de la federación que no está dividido en municipios, ya que la ciudad capital además de tener los mismo derechos que el resto de las entidades es al mismo tiempo un solo municipio.

¹⁶⁸ <http://www.magwien.gv.at> y AGUIRRE, Pedro, Op. cit. No. 2, pp. 72-73

Intervención de los Poderes Federales

La federación se reserva el derecho exclusivo de recaudar impuestos al ingreso; de impartir justicia; de diseñar y ejecutar las políticas en los renglones educativo, económico y social; de conservar y administrar los bienes nacionales y de reglamentar sobre los medios de comunicación y de transporte. Asimismo, el Presidente Federal tiene la posibilidad de disolver al Ayuntamiento cuando lo considere apropiado o si el gobierno central así se lo solicita. Es así como al Consejo Municipal se le delega únicamente la responsabilidad de proporcionar algunos de los servicios urbanos más elementales.

Austria es el ejemplo de un Estado que en virtud de su Constitución mantiene una estructura federal formal, pero que atendiendo a los términos de la realidad política se acerca más por su funcionamiento real a una república centralista.

Organos Locales de Gobierno

Según el artículo 108 de la Constitución, en la capital federal el Ayuntamiento tendrá las funciones de una Dieta Regional, la Comisión Municipal ostentará las funciones de un Gobierno Provisional y el alcalde las de un gobernador. Los miembros del Ayuntamiento, que en ningún caso podrá exceder el número de cien, designan a quienes conformarán la Comisión Municipal y a quien fungirá como alcalde. La elección para elegir al Ayuntamiento se celebra bajo las bases de un sistema proporcional. Tanto el alcalde como la Comisión Municipal son responsables ante el Ayuntamiento, que podrá decidir mediante un “voto de desconfianza” la dimisión del gobierno de la ciudad.

El gobierno local en Viena, como las del resto de las provincias, tiene una serie de importantes limitaciones.

6. El Federalismo en Estados Unidos ¹⁶⁹

El problema de crear “una Unión más perfecta” fue el asunto obvio al que se enfrentaron los 13 Estados en 1787. Era claro que casi cualquier unión sería mas perfecta que la existente bajo los artículos de la Confederación. Pero el idear otra estructura que la reemplazara entrañaba opciones arriesgadas.

¹⁶⁹ V. SCHROEDER, Richard C. Perfil del Gobierno Norteamericano. Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos, Enero de 1990, p. 28 y La Constitución de los Estados Unidos de América, pp. 15, 37 y 38

Todos los estados codiciaban los poderes soberanos que habían ejercido desde el rompimiento con Inglaterra 11 años antes. Equilibrar los “derechos de los estados” con las necesidades de un gobierno central no era tarea fácil. Los autores de la Constitución lograron este equilibrio dejando que los estados conservaran los poderes indispensables para regular la vida diaria de sus ciudadanos, con tal que estos poderes no entraran en conflicto con las necesidades y el bienestar de la nación en su conjunto. Esta división de la autoridad, que se denominó federalismo, es esencialmente la misma en nuestros días.

El poder de cada Estado sobre los asuntos locales -en cuestiones como educación, salud pública, organización de los negocios, condiciones de trabajo, matrimonio y divorcio, impuestos locales y poderes de la policía ordinaria- se reconoce y acepta tan plenamente que con frecuencia dos estados vecinos tienen leyes muy distintas en la misma materia.

a. El Gobierno en Washington D.C. ¹⁷⁰

La idea de fundar una ciudad nueva en un distrito gobernado directamente por la federación para instalar ahí la sede de los poderes federales procede de los Estados Unidos. En cierta ocasión, el Congreso Constituyente de Filadelfia fue hostilizado por una turba de rebeldes, sin que las autoridades gubernamentales del estado de Pennsylvania pudieran hacer nada para evitarlo. Fue entonces cuando se llegó a la conclusión de que el gobierno federal debería residir en un lugar donde sus labores no se vieran de ninguna manera interrumpidas, cosa que sólo se podría garantizar, según los autores de la Constitución, estableciendo la capital en un sitio “neutral” gobernado directamente por la federación. Así nació el Distrito de Columbia, en un territorio de 10 millas cuadradas cedido conjuntamente por los estados de Virginia y Maryland. Ahí se erigió la ciudad de Washington, construida ex profeso para albergar a los poderes de la federación.

Desde la fundación de los Estados Unidos, el Congreso Federal mantuvo un rígido control sobre el gobierno de la capital. Sin embargo, en el año de 1871 (poco tiempo después de terminada la guerra civil) el gobierno federal, controlado en aquel entonces por los llamados “republicanos radicales”, concedió grados de autogobierno al Distrito de Columbia. Esta situación duró muy poco tiempo. El gobernador de la ciudad, Alexander “Boss” Shepherd, llevó al Distrito a la bancarrota al ordenar la construcción de onerosas obras públicas. Como consecuencia de la mala administración, en 1874 el Distrito de Columbia perdió su autogobierno y volvió a ser gobernado íntegramente por la federación, con tres comisionados designados por el presidente que

¹⁷⁰ Vid. SCHROEDER, Richard C. Op. cit. p. 25; “Formas de Gobierno de Ciudades Capitales”. Op. Cit. y WARD, Peter M. “Problemas actuales en el gobierno y la administración de las megaciudades latinoamericanas”, *Gestión y Política Pública*. Vol. V, No. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Primer semestre de 1996, pp. 133-135

ejercían las funciones habituales de la autoridad ejecutiva municipal y sin derecho a tener representación en el Congreso ni constitución propia. Los habitantes de la capital federal no podían elegir a representantes del Distrito que sufragaran para presidente en el Congreso Electoral.

Naturaleza Jurídica

De conformidad con el artículo 23 constitucional el Distrito de Columbia es la sede del gobierno de los Estados Unidos.

Intervención de los Poderes Federales

La Constitución General faculta al Congreso para legislar en forma exclusiva en todo lo referente al Distrito que se convierta en sede del gobierno de los Estados Unidos, como consecuencia de la sesión de algunos Estados y la aceptación del Congreso, y para ejercer una autoridad semejante sobre todos los terrenos que se adquieran con anuencia de la legislatura del Estado en que se encuentren situados, para la construcción de fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y otros edificios necesarios

La relación entre el Gobierno Federal, estadounidense y el local del D.C. es muy compleja. El presidente de los Estados Unidos tiene funciones ejecutivas de importancia, el Congreso de los Estados Unidos tiene, a su vez capacidad legislativa y ejecutiva sobre la ciudad; es por ello que el gobierno del Distrito de Columbia tiene, en realidad, funciones administrativas y propositivas.

Presidente	Congreso
I.- Nombra al alcalde-comisionado, a los miembros del Consejo y a ciertos funcionarios.	I.- Implementa legislación y autoriza funciones, poder y programas.
II.- Revisa el presupuesto y lo somete a consideración del Congreso.	II.- Aumenta los ingresos,
III.- Revisa y aprueba medidas legislativas sometidas al Congreso por el Distrito.	III.- Confirma algunos de los nombramientos de él.
	IV.- Supervisa legislación.
Gobierno del Distrito de Columbia	
<ul style="list-style-type: none"> -Administra legislación establecida. -Ejerce responsabilidades ejecutivas. -Adopta e implementa regulaciones municipales. -Propone un presupuesto nuevo. -Propone autorizaciones legislativas. -Propone medidas de modificación de ingresos. 	

Poder Judicial

Respecto al Poder Judicial, los jueces y fiscales son nombrados por el gobierno federal, por lo que no se puede decir que responden directamente a los ciudadanos, como en el resto de los Estados Unidos, donde el Poder Judicial es electo popularmente.

Asimismo, el Poder Judicial, en virtud de sus propias decisiones, es capaz de restablecer el equilibrio entre los poderes, definido por la Constitución.

Finalmente, la distribución del poder sobre la base territorial, significa que el Gobierno Federal y los estados fundan su propia independencia en una base social distinta. En palabras de Alexander Hamilton, el régimen federal permite "*ampliar la esfera del gobierno popular*", y superar el principio de la indivisibilidad de la soberanía, al coexistir en la misma área constitucional dos órdenes de poderes soberanos.

En contraste, en los Estados centralizados, o unitarios, que basan su ordenamiento jurídico en las funciones, no existe ningún centro autónomo de poder fuera del gobierno central: el Ejecutivo y el Legislativo tienden a ser controlados por las mismas fuerzas políticas, en tanto el Judicial se reduce a un ramo de la administración pública.

Organos Locales de Gobierno

Desde la promulgación de la Constitución norteamericana en 1776, el Distrito de Columbia se encuentra bajo control federal, y sus habitantes no tienen los mismos derechos ni las mismas instituciones que los de otras ciudades y municipios debido a la estructura que tiene desde su creación.

En 1974, el Congreso aprobó un nuevo estatuto de gobierno para la capital, la cual cuenta desde entonces con un alcalde electo y un Consejo Municipal propio. Dichos órganos ejecutivos son los encargados de desahogar únicamente las cuestiones administrativas de la ciudad.

Actualmente, en la capital de los Estados Unidos los puestos de elección son los siguientes:

- Alcalde,
- Consejo,
- Junta Vecinal Asesora,
- Junta de Educación.

El **Alcalde** es electo para un periodo de 4 años. Para ello requiere al menos un año de residencia en Washington inmediatamente anterior a la elección y no tener empleo o ser funcionario en otro puesto. En caso de vacante la Junta Electoral lleva a cabo una elección especial a menos de 114 días de la salida del funcionario o en una elección general próxima (a no menos de 60 días de la vacancia). Durante el lapso en que no exista un Alcalde, el Presidente del Consejo fungirá como sustituto.

Como jefe del Ejecutivo local, el Alcalde es responsable de la ejecución de las leyes y la administración del Distrito de Columbia. En lo general nombra a los funcionarios del ejecutivo, administra al personal del gobierno del distrito, supervisa las

actividades de oficina y agencias del gobierno local, nombra al administrador de la ciudad y propone una nueva legislación al Congreso de los Estados Unidos

Capacidades del Alcalde.	
ATRIBUCIONES	LIMITACIONES
Nombramientos	Salvo jueces y fiscales
Propone y veta leyes	Sujeto al Congreso y al Consejo
Elabora el Presupuesto	Sujeto al Congreso y al Consejo. éste puede revocar su veto Requiere justificarlos
Recomienda gastos federales y Solicita préstamos	No puede ser más del 14% del ingreso y está sujeto a la aprobación del Congreso y el Consejo
Elabora el Plan de Desarrollo	Debe ser aprobado por el Consejo y la NCPC. ¹⁷¹

A nivel municipal, la relación del Distrito de Columbia, los municipios y ciudades circundantes está organizada mediante el Consejo Metropolitano de Gobiernos de Washington. Dicho organismo está formado por 17 gobiernos locales⁽¹⁷²⁾ y tiene por objeto la elaboración de respuestas regionales adecuadas al crecimiento urbano y poblacional, transporte, vivienda, contaminación, agua, criminalidad, salud y desarrollo económico.

Control Administrativo del Alcalde.	
Consejo Corporativo	Personal
Presupuesto y Financiamiento	Planeación y Administración
Defensa Civil	Relaciones Públicas
Derechos Humanos	Secretaría
Auditor Municipal	Programas de Vivienda

Las responsabilidades de la administración es compartida por el alcalde con distintas instituciones y órganos del gobierno tanto federal estadounidense como del Congreso de los Estados Unidos.

¹⁷¹ *National Capital Planning Commission*, cuyos miembros están nombrados por el Presidente, el alcalde y miembros ex officio de los gobiernos federal y local.

¹⁷² Los integrantes son: Distrito de Columbia, los municipios de Arlington, Fairfax, Loudoun, Prince William y las ciudades de Alexandria, Fairfax, Falls Church, Bowie College Park, Gaithersburg, Greenbelt, Rockville y Takoma Park.

Control Administrativo Parcial del Alcalde.

Nombra Funcionarios y Establece Financiamiento.
-Junta de Educación Superior. -Junta de Benefactores de la Biblioteca. -Junta Electoral. -Junta para el ajuste de la zonificación territorial. ¹⁷³ -Consejo de los Aprendices.
Nombra Funcionarios pero no Establece Financiamiento ¹⁷⁴
-Agencia para el Desarrollo de la Tierra. -Autoridad de Vivienda de la Capital Nacional.
Establece Financiamiento pero no Nombra Funcionarios. ¹⁷⁵
-Junta de Educación. -Junta de Educación Vocacional. -Comisión de Servicio Público. -Comisión de Zonificación. ¹⁷⁶ -Acueducto de Washington. -Defensor Público. Agencia de Fianza de D.C. -Guardia Nacional.
Agencias Locales no Controladas Administrativamente por el Alcalde de D.C.
-Corte Superior del Distrito de Columbia. -Corte de Apelación de D.C. -Junta de la Armería.

El Consejo consta de 13 miembros electos, el Presidente del Consejo o Chairman y 4 concejales son electos en una elección general y 8 lo son en elección distrital. El período de los concejales es de 4 años, pero su elección es escalonada a fin de asegurar la continuidad política.

En caso de vacante entre los ocho concejales de distrito, la Junta de elecciones llevará a cabo una elección especial, o bien se elegirá en la siguiente elección general. En caso de vacante del puesto de Presidente del Consejo o de uno de los concejales generales, el Comité Central del Partido al que perteneciera el concejal, nombrará a un sustituto hasta que lleve a cabo una elección especial. Son requisitos para ser candidato a concejal la residencia en el distrito y no ser funcionario público.

El Consejo tiene facultades para crear, modificar o abolir los órganos de gobierno del Distrito de Columbia, la legislación propuesta por el Consejo debe ser presentada al

¹⁷³ Tres de los cinco miembros son nominados por el Alcalde.

¹⁷⁴ Es el Congreso quien establece el financiamiento.

¹⁷⁵ Algunos son electos como en el caso de la Junta de Educación; otros son nombrados por el Congreso y otros, como la Guardia Nacional, dependen del Presidente de Estados Unidos.

¹⁷⁶ El Alcalde es uno de los cinco miembros, pero es interesante observar que el resto de los miembros son: el Presidente del Consejo de la Ciudad, el Vicepresidente del mismo, el Arquitecto de la Ciudad, y un representante del Departamento del Interior.

Alcalde, quien en el término de 10 días hábiles la aprueba o veta. Este veto puede ser sobrepasado por una simple votación de dos terceras partes del Consejo.

Las capacidades del Consejo	
ATRIBUCIONES	LIMITACIONES
Legisla	Congreso puede vetarlo
Legislación de emergencia	Aplicable por 90 días
Revisa el presupuesto	Sólo lo comenta
Legisla sobre impuestos	No puede tasar a no residentes, ni a la propiedad federal
Nombra al Auditor del D. C.	Este reporta ante el Congreso, el Consejo y el Alcalde.

Representación Política

De conformidad con el artículo 23 constitucional el distrito que constituye la sede del gobierno de los Estados Unidos nombrará, según disponga el Congreso: un número de electores para elegir al Presidente y al Vicepresidente, igual al número total de Senadores y representantes ante el Congreso al que el distrito tendría derecho si fuere un Estado, pero en ningún caso será dicho número mayor que el del Estado de menos población; estos electores se sumarán al número de aquellos electores nombrados por los Estados, pero para fines de la elección del Presidente y del Vicepresidente, serán considerados como electores nombrados por un Estado; celebrarán sus reuniones en el Distrito y cumplirán con los deberes que se estipulan en la Enmienda XII.

Durante los años sesenta, época de reconocimiento de los derechos civiles, se aprobó en el país una enmienda constitucional para que el Distrito de Columbia pudiera enviar a tres representantes electos en los comicios presidenciales para que sufragaran en el Colegio Electoral. Ese fue el primer paso para la reintegración de los derechos políticos a los habitantes de la capital federal.

En 1971 se estableció que un delegado del D.C. asistiera a la Cámara de Representantes con derecho a voz, pero sin voto.

Derechos Políticos

Entre las enmiendas más recientes están la vigésimo tercera XXIII que otorga a los ciudadanos del Distrito de Columbia el derecho de voto.

Comentario

En la actualidad, el status gubernamental del Distrito de Columbia es objeto de encendidas polémicas. La mayor parte de los habitantes de la ciudad, así como sectores importantes dentro del Partido Demócrata, exigen que se erija en el Distrito de Columbia el que sería el "estado 51" de la unión, en atención a que la población de la capital (más de 600 000 personas en 1990) excede en número a la de estados como Alaska, Vermont Wyoming. Quienes están en favor de reivindicar plenamente los derechos políticos de los habitantes de Washington, D.C., demandan que por lo menos este distrito tenga una representación en las cámaras legislativas bajo las mismas condiciones que el resto de los estados. Es decir, un miembro en la Cámara de Representantes proporcional a su población y dos senadores en la Cámara alta.

El Partido Demócrata es el que más insiste en el otorgamiento de plenos derechos políticos para el Distrito de Columbia. La idea de establecer el "estado 51" fue incluida en la plataforma electoral de la planilla presidencial Mondale-Ferraro en 1984. Más reciente es la campaña iniciada por grupos políticos locales en el Distrito de Columbia para que se conceda a la ciudad el derecho a contar con representación parlamentaria.

Sin embargo, el Partido Republicano se opone terminantemente a una devolución total o parcial de los derechos políticos al Distrito de Columbia, por razones políticas. El Distrito de Columbia está controlado por completo por el Partido Demócrata y aceptar que este territorio cuente con dos senadores significaría regalar dos escaños de forma perenne a los demócratas, cosa que los republicanos no están dispuestos a hacer por ningún precio. Bajo estas circunstancias, parece bastante remota la posibilidad de un nuevo cambio en el status político de Washington D.C., por lo menos en el corto plazo.

C. Formas de Gobierno de Capitales de Países Federales en América Latina

1. El Federalismo en América Latina ¹⁷⁷

El federalismo en América Latina ha sido, hasta el momento, un experimento fracasado. Ninguna de las tres naciones estudiadas que formalmente constituyen estados federales (Argentina, Brasil y Venezuela) han logrado que esta forma de organización estatal funcione a cabalidad. En todos los casos se ha impuesto el autoritarismo y el centralismo. Muchos son los factores económicos, políticos y sociales que han impedido la consolidación de un sistema federal en Latinoamérica, contándose entre los más importantes: la enorme disparidad económica entre las regiones geográficas y las clases sociales, el caudillismo y el militarismo, la inestabilidad política, y (en ocasiones) agudas rivalidades étnicas.

El federalismo ha sido, históricamente, bandera de batalla de ciertos sectores políticos latinoamericanos más que una forma eficaz de gobierno. Hasta el inicio de la década pasada, muchos daban por un hecho que el sistema federal no era verdaderamente compatible con las necesidades económicas y políticas de las naciones latinoamericanas. Sin embargo la ola democratizadora que ha invadido al subcontinente.

Durante los últimos años está provocando que el federalismo sea revaluado como una forma viable de organización estatal. La libre competencia electoral entre los partidos ha dado lugar a una división de facultades más efectiva entre los poderes de la federación y también está logrando que los estados y provincias que conforman las, hasta ahora, maltrechas federaciones latinoamericanas recuperen grados sustantivos de auténtico autogobierno.

La democratización de América Latina y la revalorización del sistema federal han repercutido en los gobiernos locales de las capitales federales, logrando importantes modificaciones en su estructura de gobierno. ¹⁷⁸

a. El Gobierno de Brasilia ¹⁷⁹

Ya desde la Constitución brasileña en 1891 se había prescrito que la capital del país debería ubicarse en el interior, pero no fue sino hasta principios de la década de los

¹⁷⁷ V. WARD, Peter M. Op. cit. pp. 127-132, 137-148; AGUIRRE, Pedro. Op. cit. pp. 81-82

¹⁷⁸ El debate sobre la necesidad de una mayor autonomía para las ciudades capitales, se acentuó principalmente en Argentina (reforma de 1994) y México (reforma de 1996).

¹⁷⁹ Videre. *Constitución de la República Federativa de Brasil*. México, Colección Política y Derecho, Fondo de Cultura Económica, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 7, 20, 23-26, 30-31, 38-39, 41, 59 y 62

años sesenta que la sede de los poderes federales pudo ser trasladada a de Río de Janeiro a Brasilia, ciudad construida ex profeso para cumplir como la nueva capital. Para albergar administrativamente a Brasilia, se erigió un Distrito Federal que por espacio de casi tres décadas fue gobernado directamente por los poderes federales.

Naturaleza jurídica

El Distrito Federal es parte integrante de la República Federativa de Brasil

Brasilia es su capital federal (artículo 18, 1o. de la Constitución).

Intervención de los Poderes Federales

El gobierno del Distrito Federal observa varias restricciones. La ciudad no puede dividirse en municipios, una ley federal regula la utilización por parte del gobierno local de las policías civil y militar y del cuerpo de bomberos. Asimismo, la Federación tiene el derecho de intervenir en el Distrito Federal para mantener la integridad nacional, repeler una invasión extranjera o de una unidad de la federación en otra, poner fin a una grave alteración del orden público y asegurar la observancia cabal de la forma republicana, del sistema representativo y del régimen democrático.

Organos Locales de Gobierno

Con la redacción de la Constitución de 1988, la situación de Brasilia se modificó radicalmente. *El Distrito Federal, estando prohibida su división en municipios, se regirá por Ley Orgánica.* Desde entonces, la ciudad se erige casi con plena autonomía. Los ciudadanos de la capital eligen de manera directa a un gobernador y a un vicegobernador para un mandato idéntico al del resto de los gobiernos estatales. Asimismo, el Distrito Federal cuenta con una cámara legislativa local, misma que, con el voto afirmativo de dos terceras partes de sus miembros, aprobó una ley orgánica.

Representación Política

Asimismo, la capital posee representación parlamentaria en el Congreso federal (Cámara de diputados y Senado Federal) de acuerdo a las reglas observadas para los estados.

b. El Gobierno de Buenos Aires ¹⁸⁰

Antes de la reforma de 1994 la Constitución de la República de Argentina, disponía que el gobierno del Distrito Federal lo ejercía el presidente de la República, quien lo delegaba a un intendente municipal nombrado por él con la aprobación del Senado. Los ciudadanos elegían en votación popular una asamblea de representantes (la cual no contaba con facultades legislativas) para que asistiera al intendente en sus funciones. El Distrito Federal no era autónomo. Su administración y legislación competían al Poder Ejecutivo Nacional y al Congreso Federal.

Como mencionamos, el intendente municipal era nombrado por el jefe de Estado para un período de tres años, pudiendo ser confirmado en su cargo sólo para un mandato adicional. Con el propósito de descentralizar su administración, la ciudad había sido dividida en consejos vecinales, los cuales únicamente eran órganos de asesoramiento.

Sin embargo, cabe señalar que apenas una tercera parte (alrededor de tres millones) de los habitantes de Buenos Aires, veían reducidos sus derechos políticos por el hecho de vivir dentro de los límites del Distrito Federal, el cual sólo abarca la zona central de la ciudad. El resto de la Zona Metropolitana, el Gran Buenos Aires, se encuentra dentro de los límites de la provincia de Buenos Aires, la cual cuenta, como el resto de los estados que conforman la federación argentina, con un gobierno propio.

Diversas corrientes políticas lograron -con la reforma de 1994 una mayor autonomía para la ciudad de Buenos Aires, la cual quedó organizada de la siguiente manera:

Naturaleza Jurídica

La reforma de 1994 estatuye como asiento de los poderes federales la ciudad que se declare capital (se mantiene con tal carácter a la ciudad de Buenos Aires o Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Se determinó que “la ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad”. Asimismo, “Una ley garantizará los intereses del estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la nación” (art. 129 constitucional).

¹⁸⁰ Vid. Constitución de la Nación Argentina, México, Centro de Documentación, Dirección General de Desarrollo Político, Secretaría de Gobernación, 1994, pp. 11, 12, 13, 17, 22, 32, 39, 43, Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Edit. Betina, 1996, pp. 3-5, 2128, 30, 32, 35, 39-41; RODRIGUEZ LAGUNAS, Javier. Op. cit. pp. 227-228

Intervención de los Poderes Federales

El gobierno federal puede intervenir en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por sedición, o por invasión de otra provincia.

Organos Locales de Gobierno

La ciudad cuenta con tres órganos locales de gobierno:

El Poder Ejecutivo de La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es ejercido por un Jefe o Jefa de Gobierno o Gobernador o Gobernadora, quienes son elegidos en forma directa y conjunta, por fórmula completa y mayoría absoluta.

El Poder Legislativo es ejercido por una legislatura compuesta por sesenta diputados o diputadas, electos por el voto directo no acumulativo conforme al sistema proporcional.

El Poder Judicial de la ciudad lo integra el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, los demás tribunales que la ley establezca y el Ministerio Público.

Representación Política

Buenos Aires cuenta con representantes tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.

Mecanismos de Participación Ciudadana

Las comunas -unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial- deben crear un organismo consultivo y honorario de deliberación, asesoramiento, canalización de demandas, elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas y seguimiento de la gestión. Está integrado por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, redes y otras formas de organización. Su integración, funcionamiento y relación con las Juntas Comunales son reglamentados por una ley.

Además, la Constitución de la ciudad de Buenos Aires concede al electorado de su jurisdicción el derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de ley (siempre que se cuente con la firma del uno y medio por ciento del padrón electoral); el ser consultado mediante referéndum obligatorio y vinculante destinado a la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general, así como participar en consulta popular convocada por la Legislatura, el Gobernador o la autoridad de la Comuna, con las

restricciones que la propia Constitución prevé para el ejercicio de las figuras de participación ciudadana enunciadas.

c. El Gobierno de Caracas ¹⁸¹

Naturaleza Jurídica

El Distrito Federal es parte del territorio nacional. La ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento permanente de los órganos supremos del poder nacional, sin que ello impida el ejercicio transitorio del mismo en otros lugares de la República.

Una ley especial coordina las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal.

El Distrito Federal -como los territorios federales- está organizado por una Ley Orgánica que deja a salvo la autonomía municipal.

Intervención del Poder Nacional

Es competencia del Poder Nacional la organización y régimen del Distrito Federal.

El Presidente de la República puede nombrar y remover al Gobernador del Distrito Federal.

Organos Locales de Gobierno

Hasta 1991, el Distrito Federal venezolano estuvo organizado por una ley orgánica, la cual limitaba considerablemente la capacidad de autogobierno de la capital. El presidente de la República designaba a un gobernador para la capital, quien era la principal autoridad política y administrativa. El gobernador era asistido por un consejo municipal, cuyos miembros eran electos por los ciudadanos, pero que, sin embargo, contaba con poca influencia.

En la actualidad, los ciudadanos del Distrito Federal y de todos los estados venezolanos eligen a sus gobiernos locales. Según el estatuto de gobierno de la capital, la ciudad no podrá dividirse en municipios y será gobernada por un alcalde electo en comicios directos.

¹⁸¹ Constitución de la República de Venezuela, México, Colección Política y Derecho, Fondo de Cultura Económica, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 9 y AGUIRRE, Pedro. Op. cit. p. 84

Representación Política

El Distrito Federal solamente cuenta con representación en el Senado.

D. Comento

Como podemos observar, la forma de gobernar las ciudades capitales es muy disímbola, pero en general nos dice mucho sobre la naturaleza de las relaciones de poder y de las oportunidades para que la ciudadanía participe en el manejo de la ciudad.

Los tipos de gobierno de las capitales que presentamos varían si partimos de la base de legitimidad de sus principales funcionarios gubernamentales (los que son designados y los que son elegidos).

Sin embargo, la historia de estas urbes muestra diversas problemáticas por las que los gobiernos locales han pasado y que no se limitan a la de tipo político por la presencia de gobiernos centrales o federales solamente.

En el caso de las capitales de países federales se presenta la necesidad de ordenar y clarificar las relaciones intergubernamentales entre los distintos niveles de autoridad para coordinar de manera significativa el desarrollo de la ciudad.

Este problema de organización político-administrativa conduce a preguntarnos: ¿qué funciones deben desempeñar cada instancia de la administración (planeación de uso de suelo, desarrollo de infraestructura, transporte, servicios sociales, prestación de servicios, seguridad, limpia, etc.)? Es decir, ¿cómo se pueden acomodar estas funciones de manera jerárquica para maximizar la eficiencia, la equidad, el acceso a servicios o cualesquiera que sean las metas locales?

Asimismo, distinguimos por un lado, que las estructuras institucionales por medio de las cuales los ciudadanos son representados (democracia representativa) se encuentran en crisis, y por el otro, que las instancias y los canales a través de los cuales los ciudadanos participan en la solución de los problemas locales (democracia participativa), tienen facultades muy limitadas que impiden que se responsabilicen auténticamente de ellos.

En síntesis, las experiencias revisadas demuestran que la mayoría de estas ciudades han experimentado un fuerte proceso de cambio político que atiende principalmente a dos objetivos que les son comunes: lograr una administración pública más efectiva y un gobierno más democrático y abierto.

CAPITULO IV

LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL

CAPITULO IV

La Reforma Política del Distrito Federal de 1996

En el presente capítulo nos referiremos al complicado proceso -de acuerdos y desacuerdos- que siguió la reforma política del Distrito Federal de 1996 y que culminó con diversas modificaciones constitucionales, entre las que destaca la elección, por primera vez en la historia, del Jefe de Gobierno de la Entidad.

Posteriormente, examinaremos los avances que logró esta reforma, así como algunos renglones por los que la consideramos insuficiente.

En la parte final de este apartado, plantearemos una propuesta de reforma integral para la Ciudad de México.

A. El Acuerdo Político Nacional ¹⁸²

El primero de diciembre de 1994, al asumir la presidencia de la República, el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León formuló una convocatoria a los partidos políticos y a la ciudadanía para “terminar de construir, de una vez por todas, la democracia en México”.

Atendiendo a esta convocatoria, el 17 enero de 1995, el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo, convinieron suscribir los compromisos para un Acuerdo Político Nacional, con el objetivo de promover a la brevedad el inicio del diálogo nacional para la reforma política con la participación de todas las fuerzas políticas nacionales, animados “por un genuino espíritu de consenso”. El propósito de esta reforma sería profundizar las relaciones democráticas entre los poderes de la Unión y entre éstos y los órdenes de gobierno estatal y municipal, así como las relaciones entre las instituciones públicas, los partidos políticos y la sociedad civil.

Los compromisos asumidos fueron:

a) Avanzar de inmediato en la conclusión de la reforma electoral definitiva a nivel federal y que también sirviera de marco y referente para las entidades federativas. Establecer las condiciones de confianza que permitieran resolver de manera democrática la temática electoral, de modo que la nación estuviera en mejores condiciones para

¹⁸² Vid. “Compromisos para un Acuerdo Político Nacional”. *Revista Voz y Voto*, Secc. De Interés, México, Febrero de 1995, pp. 50-55

abocarse a dar solución y atender con mayor vigor los retos y rezagos económicos y sociales más urgentes.

b) Promover, con estricto apego a las soberanías estatales, reformas electorales en las entidades federativas que incorporasen los criterios de la reforma electoral federal.

c) Impulsar la reforma política del Distrito Federal con la participación de la ciudadanía.

d) Conducirse con apego a la ley y que la ley se acate y se aplique para asegurar la vigencia del estado de Derecho.

e) Asegurar legalidad, equidad y transparencia de los próximos procesos electorales. Para ello, se acordarían con oportunidad las reformas necesarias y las modalidades apropiadas.

f) Acordar la resolución de los conflictos poselectorales dentro de un marco de legalidad, justicia y respeto mutuo.

g) Garantizar que, una vez concluidas las reformas electorales y, en consecuencia, satisfechas las condiciones de equidad previas a las elecciones y la legalidad del proceso, no se realicen acciones poselectorales por ninguna de las partes que violenten el marco jurídico y el respeto a las instituciones...

De esta forma, el gobierno federal y los partidos políticos manifestaron su convicción de conducir la actividad política dentro de la ley, con respeto a los derechos y obligaciones establecidos por la Constitución General de la República.

Para iniciar los trabajos se instaló una mesa de negociación con ámbitos específicos de trabajo que propiciaran acuerdos entre el gobierno federal y los comités ejecutivos nacionales de los partidos políticos, así como entre las fracciones parlamentarias en las cámaras del Congreso de la Unión y en los Congresos Locales.

Con el afán de apoyar este acuerdo político, el gobierno de la República se comprometió a cumplir las responsabilidades que fueran de su competencia y propiciar la adopción de reformas democráticas sustantivas en las entidades federativas, sin menoscabo del respeto irrestricto a la soberanía de éstas.

Suscribieron el documento: Carlos Castillo Peraza, presidente del CEN del PAN; María de los Angeles Moreno Uriegas, presidenta del CEN del PRI; Porfirio Muñoz Ledo, presidente del CEN del PRD; Alberto Anaya Gutiérrez, coordinador de la Comisión Política Nacional del PT, y como testigo de honor, Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Durante sus intervenciones los dirigentes de todos los partidos reconocieron la importancia de considerar dentro de los compromisos anotados el relativo a la reforma política del Distrito Federal, ya que permitiría devolver el ejercicio de los derechos políticos a los habitantes de esta entidad para elegir a sus gobernantes.

Posteriormente el 27 de enero la Comisión Permanente del Congreso de la Unión acordó el inicio de los trabajos del Diálogo Nacional para la Reforma Política del Estado.¹⁸³

Con una trayectoria accidentada, el proceso tomó forma el 15 de mayo de 1996 cuando la SEGOB, el PRI, PAN y PT anunciaron la agenda para la reforma política del Estado que comprendió cuatro capítulos: reforma electoral ; de los poderes públicos; federalismo y reforma política del Distrito Federal, así como participación ciudadana y comunicación social.

Antes, el 26 de abril del mismo año, el PRD se había retirado de las conversaciones en protesta por los resultados electorales de Chiapas y Tabasco. Lo mismo hizo el 18 de junio el PAN, en protesta por las cifras desfavorables que obtuvo en el proceso electoral del Estado de Yucatán.

Con la finalidad de renovar los trabajos de esta reforma, el 18 de octubre los coordinadores de las fracciones parlamentarias en la Cámara de Diputados acordaron convocar a reanudar el diálogo nacional. Este esfuerzo cristalizó el 24 de octubre cuando se instaló en la Secretaría de Gobernación la mesa para la reanudación del citado diálogo.

B. Acuerdo para la Reforma Política del Distrito Federal

El 27 de octubre de 1995 el Departamento del Distrito Federal, los grupos parlamentarios de la Asamblea de Representantes, los dirigentes de los partidos: PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, y PFCRN y las comisiones del Distrito Federal de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, suscribieron el Acuerdo Político para la reforma democrática del Distrito Federal, al tenor de las siguientes consideraciones y puntos resolutivos:

Considerandos¹⁸⁴

Primero. Que es propósito común del gobierno del Distrito Federal, de los partidos políticos y de los representantes populares ante el Congreso de la Unión y la

¹⁸³ Véase *La Jornada*, Sec. El País, México, 28 de enero de 1995, p. 3,

¹⁸⁴ Cfr. *El Nacional*, Sec. Textual, México, sábado 28 de octubre de 1995, p. 16

Asamblea de Representantes, reanudar y continuar hasta su culminación los trabajos necesarios para elaborar un proyecto de reforma política que reconozca a los ciudadanos del Distrito Federal los derechos políticos que, en materia de elecciones locales, poseen los demás ciudadanos de la República y cuyo ejercicio sea compatible con las características de esta entidad como asiento de los Poderes de la Federación.

Segundo. Que en concordancia con ese propósito, debe procurarse que la Reforma Política del Distrito Federal fortalezca las instituciones de gobierno y favorezca su funcionalidad, tomando en cuenta las características urbanas, demográficas, históricas y culturales de la ciudad de México y de su entorno geopolítico, así como los derechos y potestades atribuidos por nuestro sistema constitucional a las entidades limítrofes.

Tercero. Que la Reforma Política deberá fortalecer y garantizar el equilibrio entre los Poderes de la Federación y los órganos legislativos, ejecutivo y judicial propios exclusivos del Distrito Federal y de éstos entre sí, mediante una distribución de competencias que propicie la concurrencia armónica del ejercicio de las funciones que, de acuerdo con su naturaleza, les correspondan; y que a la vez asegure la plena autonomía de cada uno de ellos respecto de los demás.

Cuarto. Que las reformas que se introduzcan al régimen de gobierno y al sistema electoral del Distrito Federal, deben preservar las decisiones políticas fundamentales y enmarcarse en los preceptos contenidos en la Constitución General de la República, particularmente en lo concerniente a la representación política por la vía de elecciones democráticas que garanticen la autenticidad, legitimidad y efectividad del sufragio popular.

Quinto. Que la fortaleza y el perfeccionamiento de nuestro sistema representativo, como meta principal de la Reforma Política del Distrito Federal, debe complementarse con la adecuada institucionalización de corresponsabilidades ciudadanas en las decisiones de gobierno o de expedición de normas, que conciernan en forma preponderante al interés general de la población de la entidad.

Sexto. Que el conjunto de las propuestas para la Reforma Política del Distrito Federal, debe quedar integrado, en su oportunidad, al marco general de la Reforma del Estado, y los proyectos legislativos correspondientes ser remitidos al Congreso de la Unión, para su examen y aprobación o, según su naturaleza, para iniciar el procedimiento de reformas constitucionales previstas en la ley fundamental.

Séptimo. Que durante los meses de enero a junio del presente año, se llevaron a cabo amplias deliberaciones en la Mesa para la reforma Política del Distrito Federal, de las que se obtuvieron consensos de principio sobre algunos de los temas básicos que ahora se requiere desarrollar y complementar con definiciones más precisas y concretas,

sobre la base de respetar los consensos logrados en esa etapa, especialmente, en lo que se refiere a la elección por voto directo y secreto del jefe del gobierno del Distrito Federal.

Octavo. Que en otros intercambios de opiniones entre los partidos políticos que suscriben el presente acuerdo, se establecieron también coincidencias de fondo, como aparece en el documento suscrito por diputados de las cuatro fracciones parlamentarias que actúan en esa Cámara, el 23 de mayo del año en curso, cuyo contenido debe servir para reafirmar consensos y determinar nuevos avances en el proceso de elaboración de los proyectos definitivos que integren esta Reforma Política.

Por lo expuesto, los representantes populares, servidores públicos y dirigentes que suscribimos el presente documento, hemos convenido en los siguientes puntos de:

Acuerdo para la Reforma Política para el Distrito Federal

1. Sumar nuestros esfuerzos para establecer los consensos que permitan presentar al Congreso de la Unión, antes de la finalización del actual período ordinario de sesiones, un primer proyecto de reformas legislativas encaminadas a ampliar el régimen político electoral del Distrito Federal.

2. Sin perjuicio de lo anterior, continuar las deliberaciones y establecer los acuerdos posibles sobre todas las propuestas de reformas que por razones de tiempo o de técnica normativa, deban ser presentadas en posteriores periodos ordinarios o extraordinarios, del propio Congreso de la Unión.

3. No suspender las actividades relacionadas con la Reforma Política del Distrito Federal en las instancias convenidas en el presente acuerdo, hasta no haber agotado el examen de todos los temas que tengan conexión y relevancia con la propia reforma y, particularmente, con los proyectos que ya hubiesen sido presentados al Congreso de la Unión.

4. Integrar una Comisión Plural Ejecutiva, cuyos miembros representen a todos los partidos firmantes del presente acuerdo, así como al Departamento del Distrito Federal y a la Secretaría de Gobernación, que tendrá las funciones que se enumeran en el documento anexo, así como las que ulteriormente determinen sus miembros y que sean indispensables para cumplir los objetivos del propio acuerdo.

5. Formar parte de los comités y grupos de trabajo que la Comisión Plural Ejecutiva considere necesarios para cumplir eficazmente y en los tiempos previstos, las actividades encaminadas a llevar a su formalización y culminación la Reforma Política del Distrito Federal.

6. Crear una instancia paralela para plantear, tramitar y procurar soluciones viables a los problemas que, sin tener relación directa con la Reforma Política, puedan interferir en los vínculos de entendimiento entre el gobierno y los demás actores políticos signantes del presente acuerdo.

México, D.F., 27 de octubre de 1995.

Lic. Oscar Espinosa Villarreal, Jefe del Departamento del Distrito Federal; Lic. Jesús Salazar Toledano, secretario de Gobierno del Departamento del Distrito Federal; Rep. Lic. Manuel Jiménez Guzmán, coordinador del grupo parlamentario del PRI; Rep. Lic. Gonzalo Altamirano Dimas, coordinador del grupo parlamentario del PAN y presidente del comité regional del PAN en el Distrito Federal; Rep. Lic. Ma. Dolores Padierna Luna, coordinadora del grupo parlamentario del PRD; Rep. Arq. Francisco González Gómez, coordinador del grupo parlamentario del PT en el Distrito Federal y Representante de la Comisión Política Estatal del PT en el Distrito Federal; Rep. Lic. Jorge Emiliano González Martínez, coordinador del grupo parlamentario del PVEM; Sen. Act. Luz Lajous Vargas; Dip. Lic. Oscar Levín Coppel, presidente de la Comisión del Distrito Federal; Dip. Lic. Roberto Campa Cifrián, presidente del Comité Directivo del Partido Revolucionario Institucional en el Distrito Federal; Lic. Javier González Garza, coordinador general del Comité Directivo del PRD en el Distrito Federal; Lic. Ma. Estela González de Villarreal, presidenta del Comité Ejecutivo del PVEM en el Distrito Federal; Rep. Prof. Germán Aguilar Olvera, representante en la Comisión Política estatal del PT en el Distrito Federal; Lic. Rafael Aguilar Talamantes, presidente del Comité Ejecutivo del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional en el Distrito Federal

C. La Agenda para la Reforma

Según el acuerdo firmado el 27 de octubre por autoridades y partidos, el 1º de noviembre de 1995, se instaló la Comisión Plural Ejecutiva encargada de guiar la Reforma Política del Distrito Federal y de consensar la agenda a discutir en las mesas de trabajo. Los integrantes de dicha Comisión fueron:¹⁸⁵

Secretaría de Gobernación

Representantes	Suplentes
Lic. José Natividad González Parás	Lic. Pedro Enrique Velasco
Dr. Salvador Valencia Carmona	Lic. Rubén García Moguel
Lic. Juan Burgos Pinto	Lic. Morales Canseco

¹⁸⁵ Cfr. Fotocopias, Centro de Documentación, Dirección General de Desarrollo Político, Secretaría de Gobernación, México, 1995.

Departamento del Distrito Federal

Representantes	Suplentes
Lic. Jesús Salazar Toledano	Lic. Jorge Schiaffino Isunza
Lic. José Ignacio Jiménez Brito	Lic. Manuel Ramos Gurrión
Lic. Miguel Covian Pérez	Lic. Manuel Fuentes Bove

Partido Revolucionario Institucional

Representantes	Suplentes
Dip. Roberto Campa Cifrián	Dip. Oscar Levín Coppel
Rep. Manuel Jiménez Guzmán	Dip. Eduardo Escobedo Miramontes
Sen. Luz Lajous Vargas	Rep. David Jiménez G.

Partido Acción Nacional

Representantes	Suplentes
Rep. Gonzalo Altamirano Dimas	Rep. Víctor Orduña Muñoz
Rep. José Francisco Paoli Bolio	Dip. Ma. del Carmen Segura Rangel
Dip. Ma. Elena Alvarez de V.	Dip. Patricia Garduño Morales

Partido de la Revolución Democrática

Representantes	Suplentes
Dip. Javier González Garza	Dip. René Arce Islas
Rep. Dolores Padierna Luna	Rep. Gonzalo Rojas Arreola
Dip. Graciela Rojas Cruz	Arq. Javier Hidalgo Ponce

Partido del Trabajo

Representantes	Suplentes
Dip. Oscar González Yañez	Sr. Genaro Cervantes Vega
Rep. Germán Aguilar Olvera	Sr. Arturo Aguilar Parrales
Rep. Francisco González Gómez	Sr. Rubén Chávez Sánchez

La agenda acordada por esta Comisión quedo conformada con la temática siguiente:¹⁸⁶

¹⁸⁶ Ibid.

1. Elección del Jefe de Gobierno

- 1.1. Características del Órgano de Gobierno cuyo titular será electo por voto popular, directo y secreto
- 1.2. Requisitos de elegibilidad para ocupar el cargo
- 1.3. Duración del período de gobierno
- 1.4. Causales de remoción y procedimiento para decretarla
- 1.5. Normas para designar a quien lo sustituya
- 1.6. Fecha de la primera elección del jefe de Gobierno y, en su caso, duración del primer período de ejercicio
- 1.7. Distribución de competencias entre el Ejecutivo Federal y el jefe del Órgano Local de Gobierno
- 1.8. Sistema constitucional de atribución de facultades
- 1.9. Determinación de las facultades que deban ser transferidas al Órgano Ejecutivo Local

2. Atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

- 2.1. Cambios a la actual distribución de competencias respecto al Congreso de la Unión
- 2.2. Régimen de facultades expresas para la Asamblea o para el Legislativo Federal
- 2.3. Ampliación de su facultad de iniciar reformas o leyes ante otras instancias legislativas
- 2.4. Nuevas facultades en materia de designación de funcionarios ejecutivos y/o judiciales
- 2.5. Nuevas propuestas sobre la integración del Órgano

3. Régimen de las Delegaciones Políticas

- 3.1 Naturaleza de sus vínculos con la administración central
- 3.2 Forma de designación o de elección de los titulares
- 3.3 Organos de ejercicio unipersonal o colectivo
- 3.4 Concurrencia de órganos de cogobierno o de colaboración y participación

4. Vías de democracia participativa

- 4.1 Iniciativa Popular en materia legislativa y/o reglamentaria. Requisitos mínimos para su ejercicio
- 4.2 Plebiscito y referéndum. Materias que pueden ser objeto de esas formas de consulta y materias excluidas
- 4.3 Requisitos para convocar a consulta ciudadana y autoridades convocantes
- 4.4 Determinación de los efectos vinculatorios de cada una de estas formas de participación ciudadana

5. Régimen electoral para el Distrito Federal

- 5.1 Viabilidad constitucional de una legislación electoral propia y exclusiva del Distrito Federal
- 5.2 Procesos electorales que serían sustraídos al régimen federal en esta materia
- 5.3 Bases orgánicas del régimen electoral local

6. Sistemas de Coordinación Metropolitana

- 6.1 Régimen potestativo u obligatorio
- 6.2 Coordinación para la planeación y ejecución de acciones conjuntas
- 6.3 Sistema orgánico concentrado o desconcentrado

7. Propuestas específicas en materia judicial y de seguridad pública

- 7.1 Para la designación de funcionarios
- 7.2 Para fortalecer la autonomía del Sistema Judicial
- 7.3 Para hacer más eficientes las corporaciones de seguridad

D. Propuestas Originales de los Partidos Políticos ¹⁸⁷

El 7 de noviembre los tres principales partidos en el Distrito Federal entregaron al gobierno de la ciudad sus propuestas específicas sobre los siete temas de la agenda de negociación para la reforma política capitalina.

Tanto el PAN como el PRI y PRD sugirieron que el titular del órgano de gobierno ejecutivo del Distrito Federal fuera electo por voto directo y secreto en las elecciones federales de 1997.

El PAN propuso que el funcionario permaneciera en el cargo por seis años, a partir de 1997, mientras que el PRD consideró suficiente tres años, para que la segunda elección directa del jefe de gobierno coincidiera con las elecciones presidenciales del año 2000.

Los tres partidos políticos coincidieron en que para la elección del jefe de gobierno y los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, debía constituirse una ley electoral local.

La iniciativa perredista sugirió la figura de gobernador, con atribuciones similares a los gobernadores de los estados.

Añadió que los partidos políticos nacionales, locales y coaliciones podrían postular candidatos a gobernador.

El texto del PRD consideró que los requisitos que debería cumplir el candidato a gobernador del Distrito Federal serían: ser nativo de la ciudad o con residencia mínima de cinco años al día de la elección, como lo establece el último párrafo del artículo 116 constitucional.

Además, no ser legislador federal o local, magistrado o ministro de la Suprema Corte de Justicia, secretario de estado o tener mando de tropa durante el año anterior a la

¹⁸⁷ Vid. El Economista, p. 43. y La Jornada, ambos de fecha 8 de noviembre de 1995

elección, y no haber sido integrante de órgano electoral o local un año antes de la elección.

El PRI consideró suficiente una residencia de tres años y que el candidato tuviera una edad mínima de 35 años, que no fuera ministro de ningún culto o militar en activo.

Respecto de las causas de remoción del cargo, la propuesta panista refirió únicamente que las causas de remoción del funcionario fueran las establecidas en el título IV de la Constitución.

En cambio PRI y PRD recomendaron que en la Ley Electoral del Distrito Federal se especificara que se considerase causa de remoción invadir la competencia de los Poderes de la Unión.

Respecto a la Asamblea de Representantes, PRI, PAN y PRD insistieron en su ampliación de facultades, y la propuesta perredista precisó que podría constituirse en Congreso Constituyente, para emitir una Constitución local propia.

El PAN propuso que la Asamblea nombrara al procurador y a los secretarios de Seguridad y de finanzas, mientras que el PRI sugirió una elección indirecta de los funcionarios y estableció sólo su ratificación.

Como podemos advertir, en términos generales hubo acuerdos -aunque con matices sobre sus alcances- en relación a la elección del jefe de gobierno, la ampliación de las facultades de la Asamblea Legislativa y la Ley electoral propia.

El punto más discutido fue la redefinición de las delegaciones políticas; mientras el PRI sugirió que la Asamblea Legislativa fuera la que ratificara a los delegados, el PAN y el PRD demandaron elección directa.

Prevalcieron posiciones diametralmente opuestas en cuanto al carácter que asumirían las delegaciones. El PRD y el PAN propusieron la conformación de cabildos; en el caso del primero, el documento que presentó mencionaba la instauración de un régimen "municipalista", en tanto que la postura priísta ratificó la inviabilidad de este régimen y planteó que la organización territorial del Distrito Federal debía atender a la "unidad de gobierno" y "armonía" en la ciudad. En este ámbito la postura del PRI fue que debería existir un replanteamiento del gobierno ejecutivo de la ciudad mediante esquemas de desconcentración y descentralización de atribuciones hacia órganos administrativos, fundamentalmente las delegaciones. Para este partido, un aspecto central en la redefinición de las facultades de las delegaciones políticas era mantener, como ya se dijo, la unidad de gobierno, aparejado con un proceso de desconcentración que otorgase a los delegados mayor capacidad de decisión. En este sentido, planteó promover incrementos a su ejercicio presupuestario para que pudieran responder a las

demandas de la ciudadanía. En el punto de la forma de elección, el PRI reconoció necesario avanzar en métodos democráticos, pero matizó pronunciándose por que la forma de integración fuera con el concurso de la Asamblea Legislativa dentro de cuyas facultades estaría ratificar a los delegados.

En sentido opuesto, el PAN y el PRD sostuvieron que la elección del jefe de gobierno no sería suficiente para el avance democrático, pues se requería llegar hasta la elección de delegados. El PAN planteó que los delegados fueran electos directamente o bien que el titular del Ejecutivo fuera el primer regidor de la planilla del Cabildo, que sustituiría la figura del delegado, así como la elección de cabildos para sustituir a consejeros ciudadanos, reconociéndoles el carácter de autoridad.

A su vez, el PRD propuso que, sin inhibir la necesaria “unidad de mando” de la ciudad, se instaurara un régimen municipalista acorde con los requerimientos de la urbe y que garantizara las atribuciones del gobierno central. Este sería electo de manera directa y los cabildos se conformarían de manera proporcional.

E. Bases de Consenso sobre la Reforma Política del Distrito Federal¹⁸⁸

El 12 de febrero los partidos políticos PAN, PRI, y PT, por conducto de sus dirigentes en el Distrito Federal, se reunieron en presencia del jefe del Departamento del Distrito Federal y del Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, para llevar adelante las deliberaciones sobre la reforma Política del Distrito Federal. Después de hacer un balance de las coincidencias que se habían manifestado en las reuniones de la Comisión Plural Ejecutiva y sus grupos de trabajo, así como en los diálogos para el acercamiento de posiciones a que convocó el DDF, tomaron los siguientes acuerdos:

1. Suscribir las bases de consenso sobre el contenido de la Reforma Política del Distrito Federal, enunciadas en los 27 puntos que aparecen insertos en el documento anexo.
2. Otorgar al propio documento el carácter de un compromiso político formal de los partidos signantes, para promover conjuntamente las reformas constitucionales y legales que sean necesarias para que dichos enunciados adquieran validez dentro del régimen jurídico del Distrito Federal.
3. Remitir en esta misma fecha a la Mesa Central que funciona por convocatoria de la Secretaría de Gobernación, un ejemplar del documento principal y de este comunicado, para que los consensos ya establecidos sean tomados en cuenta, tanto en su contenido como en el carácter compromisorio ya señalado.

¹⁸⁸ Cfr. *La Jornada*, México, 14 de febrero de 1996, p. 31

4. Citar a una sesión plenaria a la Comisión Plural Ejecutiva, que deberá celebrarse a más tardar el viernes 16 de febrero, para proceder a la integración del Comité de Redacción previsto por las normas de procedimiento de la propia Comisión, a fin de que se inicie, a la brevedad posible, la elaboración de los anteproyectos legislativos que sean necesarios para dar cumplimiento a los presentes acuerdos.

REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL ACUERDO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Los dirigentes de los partidos políticos acreditados en la Comisión Plural Ejecutiva para la Reforma Política del Distrito Federal, como resultado de las amplias deliberaciones que hemos sostenido acerca de los cambios que es necesario y conveniente introducir al régimen de gobierno de esta Entidad, hemos coincidido en promover, ante las instancias legislativas competentes, los que a continuación quedan precisados, en el entendido de que estas bases de consenso han sido suficientemente consideradas y explicadas en cuanto a sus alcances jurídicos y políticos, por quienes suscribimos el presente documento, que tiene el carácter de un compromiso formal de nuestras respectivas organizaciones partidarias.

1. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los Poderes Federales, conforme a las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les atribuya expresamente, y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, cuya esfera de competencia será determinada por el mismo ordenamiento fundamental. La distribución de facultades deberá considerar como criterio general si el ejercicio de las funciones involucra un interés claro e inconfundible de la Federación o si está vinculado preponderantemente con los intereses y relaciones del conglomerado humano que reside en el Distrito Federal.
2. El titular del órgano ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal será electo por votación popular, universal, directa y secreta.
3. Los requisitos de elegibilidad no serán menores a los exigidos en el sistema constitucional del país, para otros cargos ejecutivos de elección popular. Se establecerá expresamente el principio de no reelección en términos absolutos.
4. El período de gobierno tendrá una duración de seis años. La primera elección se efectuará el primer domingo de julio de 1997 y solamente en este caso el período será de tres años.
5. Las causas de remoción serán establecidas en el Título Cuarto de la Constitución General. Las que previenen el artículo 122 del mismo ordenamiento fundamental y el 66 del Estatuto de Gobierno, se consideran comprendidas en el mencionado Título

Cuarto, por ser responsabilidades oficiales, y estarán sujetas al procedimiento de juicio político ante el Congreso de la Unión.

6. Las causas de remoción que se previenen en el artículo 122 constitucional y en el 66 del Estatuto de Gobierno, relacionadas con actos u omisiones que impliquen conflicto con los Poderes Federales serían, en su caso, materia del procedimiento de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia, en los términos de la fracción I del artículo 105 de la Constitución General.
7. En concordancia con las prevenciones anteriores, se suprime la facultad del Senado de la República y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para decretar la remoción del jefe del órgano ejecutivo de gobierno. Dicha remoción solamente procederá en los casos de juicio político o juicio de procedencia, conforme a los supuestos establecidos en los artículos 110 y 111 de la Constitución General.
8. Cuando las causas de juicio político o, en su caso, juicio de procedencia correspondan a la violación de leyes expedidas por la Asamblea del Distrito Federal o a responsabilidades oficiales que ésta encuentre como resultado del examen de la Cuenta Pública, dicho órgano legislativo local estará facultado para impulsar ante el Congreso de la Unión la instauración del juicio político o de procedencia contra el jefe del órgano ejecutivo de gobierno.
9. La facultad de nombrar sustituto, en los casos de remoción o de ausencia definitiva del titular del órgano ejecutivo de elección popular, corresponderá a la Asamblea, a propuesta del Presidente de la República. Serán aplicables, en lo conducente, las reglas establecidas en el artículo 84 de la Constitución, relativas a la ausencia definitiva del Ejecutivo Federal, en lo que respecta al tiempo transcurrido cuando se produzca dicha ausencia y el procedimiento para sustituirlo en cada caso. En las ausencias temporales será encargado del despacho el secretario de Gobierno.
10. La Asamblea tendrá la facultad de aprobar las solicitudes de licencia del jefe de gobierno local y de otorgarlas por un tiempo máximo de tres meses cada una. No podrán concederse más de dos licencias consecutivas.
11. El órgano ejecutivo local se denominará Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Se le confiere la facultad genérica de legislar en todo lo concerniente a esta Entidad, con excepción de los ordenamientos que sean atribuidos expresamente al Congreso de la Unión, sobre los cuales se hará una enunciación limitativa con base en el criterio de distribución de competencias definido en el punto 1 de este mismo documento.
12. La expedición del Estatuto de Gobierno será facultad de la Asamblea Legislativa. Las normas que actualmente contiene este ordenamiento para regular las funciones de los poderes federales respecto del Distrito Federal y la forma de su ejercicio, así como

sus relaciones de coordinación o supraordinación con los órganos locales, quedarán contenidas en preceptos de la Constitución General en términos que aseguren su correcta y expedita aplicación. Con este mismo objeto el Congreso de la Unión tendrá la facultad de expedir las normas complementarias que no correspondan a la naturaleza del Estatuto y que sean indispensables para garantizar el pleno ejercicio de las atribuciones constitucionales de los Poderes de la Federación en lo relativo al Distrito Federal.

13. Las facultades de distinta naturaleza a las materialmente legislativas, deberán estar atribuidas en forma expresa, tanto las conferidas a la Asamblea, como las que correspondan al Congreso de la Unión.
14. En el caso anterior se incluyen las facultades relativas a intervenir en el nombramiento de servidores públicos de la esfera ejecutiva local o judicial. En los rubros específicos de este documento se determinarán dichas facultades.
15. Las delegaciones políticas conservan el carácter de órganos desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal. Se establecerá la elección indirecta de sus titulares, por una mayoría calificada de dos tercios de los miembros de la Asamblea Legislativa, a propuesta en terna que presente el jefe del órgano ejecutivo de gobierno.
16. La remoción de los Delegados sólo procederá por las causas establecidas en las leyes. La facultad de removerlos corresponderá al jefe del órgano de gobierno, quien deberá informar a la Asamblea sobre las causas legales en que se fundó su decisión.
17. Se instituyen como vías de participación ciudadana, procedimientos de consulta legalmente establecidos y regulados, con efectos aprobatorios, convalidatorios o en su caso derogatorios, respecto de leyes locales, reglamentos administrativos o decisiones de gobierno que involucren intereses generales del conjunto de la población del Distrito Federal. El Estatuto de Gobierno y una ley específica expedida por la Asamblea, determinarán las materias sobre las que proceda convocar a consulta ciudadana, los procedimientos a que estará sujeta, el órgano de autoridad convocante y los requisitos para que éste asuma la obligación de convocar, por decisión propia, a propuesta de otro órgano o por iniciativa popular debidamente documentada.
18. Al igual que las vías directas de participación ciudadana a que se refiere el punto anterior, el Estatuto de Gobierno y una ley expedida por la Asamblea establecerán el régimen a que estarán sujetas las formas representativas de participación ciudadana en el ámbito vecinal.
19. La Asamblea Legislativa expedirá la Ley Electoral del Distrito Federal, en la que se establezca una estructura autónoma para la organización, desarrollo, calificación y

solución de controversias, en los procesos electorales de los órganos ejecutivo y legislativo locales.

20. Los principios sustantivos y las normas orgánicas y procesales que adopte la Ley Electoral Local, serán similares a los que se determinen como resultado de las deliberaciones sobre la Reforma Electoral Federal, salvo las particularidades que deban ser previstas específicamente para atender a factores y circunstancias propios del Distrito Federal.
21. Será facultad del jefe del órgano ejecutivo de gobierno designar al Procurador de Justicia del Distrito Federal, cuyo nombramiento deberá ser sometido a la ratificación de la Asamblea Legislativa.
22. El Presidente de la República conservará el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y designará a la persona que deba ejercer el mando directo, en consideración a la propuesta que le presente el jefe del órgano ejecutivo de gobierno, quien tendrá el carácter de superior jerárquico del designado. La Asamblea Legislativa expedirá la Ley de Seguridad Pública y la Ley Orgánica de los Cuerpos de Policía, en las que se establezcan las facultades y obligaciones de ambos funcionarios, así como sus responsabilidades inherentes en materia de seguridad pública.
23. Corresponde al Presidente de la República decidir sobre la remoción del funcionario que ejerza el mando directo de la fuerza pública, sea por decisión propia o por petición justificada del jefe del órgano ejecutivo de gobierno. Su destitución no lo eximirá ni tampoco a su superior jerárquico inmediato de las responsabilidades en que hubieran podido incurrir por exceso u omisión en el ejercicio de sus funciones.
24. Para cubrir las vacantes de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el jefe del órgano ejecutivo de gobierno formulará una terna, previa consulta con el Consejo de la Judicatura, y la someterá a la decisión de la Asamblea Legislativa.
25. Se revisará el sistema de coordinación establecido para las zonas conurbadas. Existe la facultad protestativa de las Entidades limítrofes para celebrar convenios de coordinación para la planeación y regulación de conjunta en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública. Se requiere de un régimen obligatorio bajo supuestos normativos constitucionalmente previstos.
26. Los supuestos normativos se referirán a fenómenos o circunstancias que requieran indispensablemente una atención conjunta y coordinada. En tales casos, además de la planeación y regulación, será obligatorio para la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, celebrar convenios para la ejecución y operación de

obras, y la prestación de servicios que respondan a las necesidades comunes de las respectivas zonas conurbadas.

27. Las normas constitucionales que se establezcan deberán ser imperativas para las instancias gubernativas involucradas, en cuanto al deber de celebrar los convenios; pero el contenido y los alcances de las obligaciones que se contraigan por cada una de las partes, se determinarán de común acuerdo.
28. Las negativas u oposición a celebrar los respectivos convenios podrían ser resueltas por la vía de una controversia constitucional planteada ante la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con lo previsto por la fracción I del artículo 105 de la Constitución General de la República.

LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PAN, PRI Y PT, QUE SUSCRIBIERON LAS BASES DE CONSENSO CONTENIDAS EN LOS REFERIDOS PUNTOS, CONVINIÉRON EN QUE SE HICIERAN DEL CONOCIMIENTO DE LA MESA CENTRAL CONVOCADA POR LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, A EFECTO DE QUE SU CONTENIDO FUERA CONSIDERADO COMO UN COMPROMISO FORMAL YA ESTABLECIDO ENTRE LOS PARTIDOS SIGNANTES.

F. Iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral y del Distrito Federal, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES EN MATERIA ELECTORAL Y DEL DISTRITO FEDERAL, A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ¹⁸⁹

“La Naturaleza Jurídica especial del Distrito Federal se ha definido en el artículo 44 constitucional, que subraya que la ciudad de México es, a un tiempo, Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. En la iniciativa que ahora se presenta, el nuevo artículo 122 ratifica esta importante decisión política constitucional respecto de la naturaleza jurídica que hace del Distrito Federal una entidad de perfiles singulares.

“Para enunciar y deslindar la competencia y atribuciones que corresponden a los poderes federales y a las autoridades locales en el Distrito Federal, la iniciativa dedica los cinco primeros apartados del artículo 122 a tales propósitos; de este modo, se destaca

¹⁸⁹ “Iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral y del Distrito Federal, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Instituto de Investigaciones Legislativas, Suplemento de Consulta Quórum, No. 46, México, Septiembre de 1996, pp. 1-2, 6 y 7

que, esencialmente, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en el Distrito Federal corresponden a los Poderes de la Unión en el ámbito local que es su sede, para después señalar que en el ejercicio de estas atribuciones concurren las autoridades locales que son fundamentalmente la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.

“Para que los poderes federales y las autoridades locales convivan de manera armónica, la iniciativa propone asignar las competencias que corresponden a cada uno de los órganos que actúan en el Distrito Federal. De esta forma, se consagran de manera puntual las facultades que corresponden al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo Federal. Asimismo, se establecen las bases a las cuales se sujetará la expedición del estatuto de gobierno por el propio Congreso de la Unión y se regula la organización y funcionamiento de las autoridades locales.

“El texto que se propone para el artículo 122, busca preservar la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal como asiento de los Poderes de la Unión y capital de la República; acrecentar los derechos políticos de sus ciudadanos; y establecer con claridad y certeza la distribución de competencias entre los poderes de la federación y las autoridades locales. Todo ello a fin de garantizar la eficacia en la acción de gobierno para atender los problemas y las demandas de los habitantes de esta entidad federativa.

Parte medular de la propuesta de reforma Política que contiene esta iniciativa, es la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por votación universal, libre, secreta, que atiende una arraigada aspiración democrática de sus habitantes.

En cuanto a la instancia colegiada de representación plural del Distrito Federal, se plantea reafirmar su naturaleza de órgano legislativo, integrado por diputados locales. Al efecto, se amplían sus atribuciones de legislar, al otorgarle facultades en materias adicionales de carácter local a las que cuenta hoy en día, entre las más importantes, la electoral. También podría designar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los casos de falta absoluta de su titular electo.

“En cuanto al ejercicio de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, la iniciativa mantiene los elementos indispensables para su desempeño, como son la designación y ratificación de los magistrados que habrán de integrar el Tribunal Superior de Justicia, con la participación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de la Asamblea Legislativa; la conformación y principales funciones del Consejo de la Judicatura, y las bases para la actuación de los órganos judiciales, dejándose a la Ley Orgánica el señalamiento del número de magistrados que integrarán el propio tribunal.

“Por lo que hace a la Administración Pública Local para el Distrito Federal, la iniciativa propone su organización a partir de la distinción entre órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, con bases para la distribución de competencias; el

establecimiento de nuevas demarcaciones para la constitución de las autoridades político-administrativas de carácter territorial, y la elección de los titulares de los órganos a cargo de esas demarcaciones.

“Este último planteamiento conlleva el fortalecimiento de los fundamentos democráticos de su actuación. En la propuesta, para el año de 1997 y sobre la base de la necesidad de expedir las normas secundarias pertinentes, la elección será indirecta conforme lo prevea la ley, en tanto que, para el año 2000 se llevará a cabo mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos de la demarcación correspondiente...

“En la ciudad de México, Distrito Federal, a los veinticinco días del mes de julio de mil novecientos noventa y seis”.

Suscribieron esta iniciativa los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en la Cámara de Diputados ; y Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución democrática, en la Cámara de Senadores, así como el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León.

G. Dictamen por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁹⁰

COMISION DE GOBERNACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES

HONORABLE ASAMBLEA:

“A la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales fue turnada la iniciativa suscrita por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Políticos representados en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, y el Presidente de la República, que contiene Proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Esta Comisión, con fundamento en los artículos 42, 43 fracción II, 48, 56 y demás relativos a la Ley Orgánica; 55, 56, 60, 65, 87, 88 y demás relativos al Reglamento para el Gobierno Interior, ambos ordenamientos del Congreso General de

¹⁹⁰ “Dictamen por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Suplemento de Consulta Quórum, No. 46, Op. Cit., pp. 18, 22-25, 28-29 y 31

los Estados Unidos Mexicanos, procedió al estudio y análisis de las iniciativas de referencia con base en los siguientes:

ANTECEDENTES

A)...

B) DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS A LA COMISION DE GOBERNACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES DURANTE LA LVI LEGISLATURA

1 a 3...

4.1...

4.2...

4.3. Con fecha 11 de abril de 1996, Diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron iniciativa con Proyecto de decreto por el que:

- Se propone la reforma, adición y derogación de los artículos 73, 76, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“En esta iniciativa propone la reforma de la estructura política del Distrito Federal para ampliar la participación del pueblo en el orden legal del estado, buscando una mayor coincidencia entre la voluntad individual y la voluntad del Estado.

“Así mismo, plantea las bases de un gobierno para el Distrito Federal, entendiéndolo a éste como la posibilidad de que sus autoridades tengan un origen legítimo, de que los habitantes capitalinos elijan por el voto universal, secreto y directo al jefe de gobierno, a su Congreso Local, así como a las autoridades administrativas delegacionales.

“En el artículo 73, propone que la asamblea de Representantes tenga el rango de Congreso Local, y que las facultades que no estén expresamente conferidas al Congreso de la Unión, se entiendan reservadas a la Asamblea.

“En el artículo 76, se deroga la fracción IX relativa a la intervención del Senado en el nombramiento y remoción del Jefe del Distrito Federal.

“Respecto de los artículos 110 y 111, se propone que el juicio político y la declaración de procedencia contra el jefe del Distrito Federal y los Representantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Procurador General del Distrito Federal y

Magistrados de Justicia del Distrito Federal, sean competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, incluidos los Jefes de Delegación y Subdelegados.

“Finalmente remite al artículo 122 las bases para el Gobierno del Distrito Federal y procedimiento de elección de sus funcionarios.

C) De los trabajos del H. Congreso de la Unión relativos a la Reforma Electoral y del Distrito Federal.

1.- De la Comisión Plural

“En la sesión del día 14 de diciembre de 1995, las Cámaras de Diputados y Senadores determinaron la integración de sendas Comisiones Plurales con representación paritaria de los grupos parlamentarios de cada una de ellas, cuyo objetivo fundamental fue el de constituir un foro par ala discusión y búsqueda de consenso en los temas fundamentales de la Reforma Electoral y la Reforma del Distrito Federal. Esta Comisión Plural celebró múltiples sesiones de trabajo en las que se adoptaron acuerdos sobre el procedimiento para lograr consensos en los acuerdos básicos de dichas reformas, particularmente para convertir en texto formal de iniciativa las conclusiones de la mesa central establecida por los partidos políticos, con la intervención de la Secretaría de Gobernación.

“De esta Comisión Plural se derivan las subcomisiones y grupos de trabajo redactores de textos, cuya función fue la de dar curso a sus tareas con base en los acuerdos adoptados por la Comisión Plural. En el proceso de trabajo de esta comisión se realizaron las reuniones de conferencia y los acercamientos formales con Senadores de la República, con quienes hubo intercambios de puntos de vista acerca de diferentes temas de las reforma.

“La Comisión Plural procuró el consenso de los grupos parlamentarios e, igualmente, dio cabida a los puntos controvertidos o sobre los que era necesario hacer mayores precisiones para que fueran retomados por la mesa central de los partidos políticos, los coordinadores parlamentarios y la Secretaría de Gobernación procedimiento que permitió resolver la iniciativa en los términos que se expresa en este dictamen.

2.- De la Convocatoria del H. Congreso de la Unión a un período de sesiones extraordinarias

“En la sesión del 26 de julio de 1996, la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión determinó convocar a un período de sesiones extraordinarias cuyo decreto, fue publicado el 27 de julio en el Diario Oficial de la Federación.

3.- De la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados.

El 26 de julio de 1996, con fundamento en lo establecido por la fracción III del artículo 79 constitucional, la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión turnó oficialmente la iniciativa de referencia a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Dicha comisión planteó lo siguiente:

CONSIDERACIONES.

A). DE LA INICIATIVA SUSCRITA POR LOS COORDINADORES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LOS PARTIDOS POLITICOS REPRESENTADOS EN LA CAMARA DE DIPUTADOS Y EN LA DE SENADORES, Y EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

“La iniciativa que se dictamina propone modificaciones sustantivas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que involucra temas medulares para el desarrollo político del país, en atención y como resultado del esfuerzo conjunto de las diferentes fuerzas políticas de la nación por dar mayor certidumbre a nuestros procesos electorales, en el afán de consolidar el estado de derecho. Los temas que han estado presentes en el debate político nacional, y que la iniciativa recoge, pueden examinarse de la siguiente manera:

I A VI...

VII.- DISTRITO FEDERAL.

“Conviene destacar la derogación de la fracción VI del artículo 73 constitucional, en relación con el artículo 122 constitucional que también se reforma, por cuanto a la naturaleza jurídica y atribuciones del Distrito Federal, para reubicar la actual facultad del Congreso de la Unión de legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa, y de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el apartado A del artículo 122 citado.

“Así, se plantea la reforma del artículo 122, relativo a la naturaleza jurídica del Distrito Federal, para señalar que, en su ámbito, las atribuciones legislativa, ejecutiva y judicial corresponden a los Poderes de la Unión, y que son autoridades locales: la Asamblea Legislativa, que significa el cambio de nombre de la actual Asamblea de Representantes, cuyos miembros se denominaran ahora diputados; el Jefe del Gobierno

del Distrito Federal, que significa también el cambio de denominación del Jefe del Distrito Federal, el cual será elegido por votación universal, libre, directa y secreta; y, el Tribunal Superior de Justicia.

“Por técnica legislativa, se considera conveniente ordenar este precepto en ocho apartados (del A al H) que, a su vez, se organizan de la siguiente manera:

“El apartado A, con cinco fracciones para establecer las facultades del Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; el B, con cinco fracciones, se refiere a las facultades del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; el C, con cinco bases (la Primera con cinco fracciones, la Segunda con dos, la Tercera con dos, la Cuarta con seis, y una Quinta), para establecer las bases a las que se sujetará el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el D, para lo relativo a la procuración de justicia, el E, para señalar que el Ejecutivo Federal tendrá a su mando la fuerza pública del Distrito Federal, por remisión a la fracción VII del artículo 115 constitucional, el F, para establecer los sujetos, causas y regla general de procedimientos que determine la remoción de Jefe del Gobierno del Distrito Federal y, por último, el G, también por remisión al artículo 115 constitucional, ahora en su fracción VI, para los efectos de regular, planear y coordinar la continuidad demográfica y territorial del Distrito Federal con otros centros urbanos, mediante la suscripción de convenios”.

B. DE LAS MODIFICACIONES A LA INICIATIVA.

“Como resultado del trabajo de estudio y análisis de la multicitada iniciativa, el cual fue enriquecido con las opiniones vertidas en la reunión en conferencia que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales celebró con las Comisiones Legislativas correspondientes del Senado de la República, así como las consideraciones que expresaron todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados, se juzgó conveniente efectuar modificaciones al texto de la iniciativa que consistieron, unas, en precisiones gramaticales pertinentes y, otras, de carácter sustantivo que mejoraron en su conjunto, la propuesta original.

“Así, con el objeto de facilitar la lectura de dichas modificaciones, se han destacado en cursivas las que fueron aprobadas en el seno de la Comisión.

1 a 10...

11. DEL ARTICULO 122

“Dada la especial naturaleza jurídica del Distrito Federal como sede de los Poderes Federales, se propone modificar el primer párrafo del artículo 122 a efecto de introducir mayor precisión en cuanto a las atribuciones que le son propias a las

autoridades locales; asimismo, en congruencia con las características establecidas para el sufragio en el artículo 41, se ajusta en el último párrafo de la Base Tercera del apartado C del artículo 122, el orden de que el voto se emita de manera universal, libre, secreta y directa. Finalmente, se aclara, en el inciso m) de la Base Primera, el sentido de la iniciativa.

“ARTICULO 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, *su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter Local en los términos de este artículo.*

...

BASE PRIMERA.- ...

m) Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, *que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos.*

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

II.- ...

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales *serán elegidos en forma universal, libre, secreta, según lo determine la ley*”

H. Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁹¹

Se reforma el artículo 122 y se deroga la fracción VI del artículo 73 (*referida a..*) para quedar en los siguientes términos:

ARTICULO 73.-...

I a V.-...

VI.- Derogada;

¹⁹¹ “Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, D.O.F., No. 16, Tomo DXV, Primera Sección, 22 de agosto de 1996, pp. 8-13

VII. a XXX.-...

ARTICULO 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I.- Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

II.- Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

III.- Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

IV.- Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y

V.- Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I.- Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;

II.- Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

III.- Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;

IV.- Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y

V.- Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

I.- Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

II.- Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;

III.- Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

IV.- Establecerá las fechas para la celebración de dos períodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

V.- La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que este lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al l) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;

g) Legislar en materia de Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;

m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I.- Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal solo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

II.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de

dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;

d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;

e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el estatuto de Gobierno; y

f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

I.- Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II.- Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

BASE CUARTA.- Respecto al Tribunal Superior de Justicia, y los demás órganos judiciales del fuero común:

I.- Para ser magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismo requisitos que esta Constitución exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la respuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

II.- La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

El Consejo designará a los jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

III.- Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución;

IV.- Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;

V.- Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución;

VI.- El Consejo de la Judicatura elaborará el Presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública Local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acción en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán.

a) Las bases para la celebración de convenio, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la

aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.

ARTICULOS TRANSITORIOS

PRIMERO A SEXTO...

SEPTIMO.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elegirá en el año de 1997 y ejercerá su mandato por esta única vez, hasta el día 4 de diciembre del año 2000.

OCTAVO.- La norma que determina la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal señalada en el inciso *f*) de la fracción V del apartado C del artículo 122 de este Decreto, entrará en vigor el 1o. de enero de 1998. Para la elección en 1997 del Jefe de Gobierno y los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

NOVENO.- El requisito a que se refiere el párrafo segundo de la fracción I de la BASE SEGUNDA, del apartado C del artículo 122, que prohíbe acceder a Jefe de Gobierno si se hubiese desempeñado tal cargo con cualquier carácter, debe entenderse aplicable a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación.

DECIMO.- Lo dispuesto en la fracción II de la BASE TERCERA, del apartado C del artículo 122, que se refiere a la elección de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, entrará en vigor el 1o. de enero del año 2000; en 1997, se elegirán en forma indirecta, en los términos que señale la ley.

DECIMOPRIMERO.- La norma que establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materias civil y penal para el Distrito Federal entrará en vigor el 1o. de enero de 1999.

DECIMOSEGUNDO.- Continuarán bajo jurisdicción federal los inmuebles sitios en el Distrito Federal, que estén destinados al servicio que prestan los Poderes Federales, así como cualquier otro bien afecto al uso de dichos poderes.

DECIMO TERCERO.- Todos los ordenamientos que regulan hasta la fecha a los órganos locales en el Distrito Federal seguirán vigentes en tanto o se expidan por los órganos competentes aquellos que deban sustituirlos conforme a las disposiciones y las bases señaladas en este Decreto.

SALON DE COMISIONES DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS, PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LAZARO, MEXICO, D.F., TREINTA DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS.

I. Análisis de la Reforma

1. Distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal

Por ser la Ciudad de México sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 122 constitucional estipula que su gobierno queda a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

Olvidando su condición de entidad federativa (art. 43), se ha considerado problemático e incompatible con su naturaleza jurídica -definida por el artículo 44 constitucional- dotarla de un gobierno local con las mismas facultades que el resto de los Estados, con lo cual, el cometido de restituir plenamente los derechos políticos de sus habitantes continua pendiente.

Ahora que el gobierno del Distrito Federal esta a cargo de "seis poderes", es imperioso delimitar con precisión las competencias de cada uno de ellos, con el fin de evitar tensiones que vayan en detrimento de la capacidad de gobernar no sólo la capital, sino el país en su conjunto.

Esta nueva relación que se establecerá entre los Poderes Federales y locales del Distrito Federal requerirá de autoridades con una visión política responsable y madura para evitar obstaculizarse unas a otras; sin embargo, sólo disposiciones legales claras sobre sus respectivas facultades pueden asegurar una convivencia estable.

En este sentido, el acuerdo suscrito en febrero sobre el mecanismo de distribución de facultades entre el Poder Federal y el Poder Local dio un gran paso al considerar aplicar en la Ciudad de México lo previsto en el artículo 124 constitucional, en el sentido de que las facultades que no estuvieran expresamente atribuidas a la Federación se entendían reservadas a las autoridades capitalinas. Este principio había sido invocado desde la inauguración de los trabajos de la Reforma Política a finales de 1995, reiterado en los 28 puntos de las bases de consenso y revertido al darse a conocer la iniciativa de reformas a la Constitución en materia del Distrito Federal.

2. Jefe de Gobierno

La principal modificación al estatuto actual del Distrito Federal es que por primera vez el gobernante de la entidad será electo por votación universal, libre, directa y secreta. Sin embargo, el ámbito de competencia y los requisitos para quien aspire a gobernar el Distrito Federal, establecen una serie de restricciones que los ejecutivos de las demás entidades federativas no tienen.

a) Remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal

La fracción II del apartado B del artículo 122, establece como atribución del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, “proponer al Senado a quien deba sustituir , en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal”¹⁹². De esta forma, para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato.

En relación a lo anterior, el apartado F de la BASE QUINTA del artículo 122, determina que la Cámara de Senadores, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por *causas graves* que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en la entidad, para tal efecto, la solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros del Senado o de la Comisión Permanente, en su caso.

Como podemos advertir, esta situación es diferente a lo que se establece para la destitución de los Gobernadores de los Estados, la cual procede mediante juicio político y con la intervención del Congreso Federal y de las Legislaturas Locales (art. 110 constitucional).

Consideramos que la remoción de un gobernante es un complemento de la capacidad de los ciudadanos de elegirlo. En consecuencia, sería conveniente instituir la *revocación* ya que, a pesar de tratarse de una institución que debe ser estipulada cuidadosamente, impediría dejar a los funcionarios a merced de intereses particulares y evitaría que la voluntad de los ciudadanos fuera revocada no por los propios votantes, sino por un puñado de legisladores facultados para contrariar lo dispuesto por los votantes en las urnas.

La revocación como instrumento directo de los ciudadanos no es fácil de implementar, sin embargo es preferible hacer intentos encaminados a sentar las bases que permitan corregir el error ciudadano, antes que dejar en posición precaria al gobierno, cualquiera que sea su partido.

En síntesis, La facultad de remoción por conducto del Senado o de la Comisión Permanente, según sea el caso, sin especificarse en la legislación las *causas graves* y sin recurso de apelación, hace posible que una decisión autocrática pueda anular los resultados de una elección y de un mandato democráticos.

¹⁹² En congruencia con esta disposición, la fracción IX del artículo 76 constitucional, faculta al Senado para nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos por la propia Constitución

b) Normas para designar a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en caso de remoción

En caso de remoción del Jefe de Gobierno, el nombramiento del sustituto que deberá concluir el mandato, queda en manos del Senado de la República (o de la Comisión Permanente, en su caso), a partir de la propuesta que haga el Presidente de la República (fracción II del apartado B y tercer párrafo de la fracción I de la BASE SEGUNDA, del apartado C del art. 122).

Sólo en el caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo (inciso *d*), fracción V de la BASE PRIMERA, del apartado C, y párrafo tercero de la fracción I de la BASE SEGUNDA del apartado C del artículo 122).

Debemos señalar que la sustitución del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por cualesquiera de las causas apuntadas (remoción o renuncia) no prevé la convocatoria a nuevas elecciones en caso de que ocurra durante los dos primeros años de gestión, tal como sucede en los Estados. Por tanto, en el caso del Jefe de Gobierno, independientemente del momento en que se nombre al sustituto, y de las razones para hacerlo, éste deberá concluir el período iniciado por el gobernante electo.

c) Requisitos de elegibilidad

El párrafo segundo de la fracción I de la BASE SEGUNDA, del apartado C del artículo 122, prohíbe acceder a Jefe de Gobierno a quien hubiese desempeñado anteriormente tal cargo con cualquier carácter ¹⁹³, mientras que para el caso de los gobernadores (con carácter de sustitutos, interinos o provisionales) sólo se mantiene el principio de no reelección para el período inmediato posterior a su mandato.

Esta determinación, introducida en las negociaciones a última hora por el PRI, se fundamentó en el principio de no reelección ¹⁹⁴; sin embargo, en el caso del Distrito Federal, esta decisión resulta inadecuada jurídica y políticamente porque la no reelección no puede aplicarse para un cargo como el de Regente o Jefe del Departamento del Distrito Federal que no era de elección popular, y en este sentido creemos que la reforma es violatoria del principio democrático contenido en la fracción II del artículo 35 constitucional, que considera como prerrogativa del ciudadano "poder ser votado para todos los cargos de elección popular...". La violación a que aludimos se comete al privar a quienes hayan desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno de dicha prerrogativa,

¹⁹³ Esta disposición debe entenderse aplicable a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación.

¹⁹⁴ Aplicable en términos absolutos al Presidente de la República (art. 83) y relativos a los Gobernadores de los Estados (art. 116)

impidiéndoles el ejercicio del llamado “voto pasivo” al no poder ser elegidos popularmente para desempeñar ese cargo.

Por tanto, si toda reelección presupone una elección previa, sin ésta no puede haber aquella. En consecuencia, si el Jefe de Gobierno no ha sido elegido popularmente, no puede ser reelegido, en cuya situación no se puede hablar de reelección.

d) Nombramiento de los titulares de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

A diferencia de lo que sucede en el caso de los Estados, en donde el Gobernador tiene el mando de la fuerza pública (frac. VII del art. 115 constitucional), en el caso del Distrito Federal, por tratarse del asiento de los poderes federales, el mando de la fuerza pública y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, se mantiene como atribución del Presidente de la República, quien puede disponer que el mismo quede bajo las órdenes del Jefe del Distrito Federal, pudiendo delegarle a éste las funciones de dirección en materia de seguridad pública (art. 34 del Estatuto de Gobierno).

Creemos que la posibilidad de que surgieran fricciones entre los dos poderes que comparten el mismo territorio, sobre todo si a la Jefatura de Gobierno llegara un candidato de oposición, fue el motivo por el que se decidió que el Presidente retuviera tal prerrogativa y se eliminara la figura de “Gobernador” para el ejecutivo de la ciudad de México, que en principio había sido sugerida y aceptada en los acuerdos previos ya que, la dirección en materia de seguridad pública es facultad inalienable de los gobernadores de los Estados (fracción VII del artículo 115 constitucional).

En el caso del Procurador General de Justicia de la entidad, de conformidad con lo dispuesto por la fracción II del artículo 32 del Estatuto de Gobierno, el nombramiento o remoción de este funcionario lo hará el gobernante local, pero la decisión última recae en el Ejecutivo Federal, pues es el que aprueba la determinación tomada en ambos casos, además, es el primer mandatario quien acuerda con el procurador y lo instruye sobre la adopción de políticas en materia de seguridad pública (fracción III del artículo 32).

Opinamos que, para brindar seguridad a los habitantes de la capital y erradicar la corrupción y la extorsión de mandos medios y altos de los cuerpos policiacos, tanto preventivos como judiciales, así como garantizar la eficaz procuración de justicia y el combate a fondo a la delincuencia, resulta inadmisibles que el titular del Ejecutivo Federal mantenga las referidas atribuciones; consideramos que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal debe ser quien se responsabilice directamente del nombramiento de los funcionarios y del diseño de los programas en materias tan importantes para los capitalinos como son la seguridad pública y la procuración de justicia.

3. Asamblea Legislativa del Distrito Federal

En relación a las facultades de este órgano, cabe señalar que hubo un acotamiento respecto de lo que se había acordado en las reuniones y acuerdos previos, puesto que la Asamblea sólo tendrá aquellas que expresamente le sean conferidas (todas las demás permanecen en manos del Congreso) y no al revés (la Asamblea Legislativa tendría todas las facultades, salvo las que específicamente conservara el Congreso de la Unión).

Conserva las facultades que ya había adquirido a raíz de la reforma política de 1993, tales como examinar, discutir y aprobar anualmente la ley de ingresos y el presupuesto de egresos (inciso *b*), fracc. V, BASE PRIMERA del apartado C del art. 122 constitucional y fracción II del art. 42 del Estatuto de Gobierno), sin embargo, ni la deuda pública, ni los montos de endeudamiento que contemplan los presupuestos, serán competencia del legislativo local, ya que la facultad de “enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal” corresponde al Presidente de la República y la de “aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que en su caso requerirán el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública” (fracción II, artículo 24 del Estatuto de Gobierno) al Congreso de la Unión.

En este renglón se mantiene una notable dependencia de la administración local con respecto a la Federación, reduciéndose el marco de maniobra del nuevo gobierno (como bien se sabe, la gran obra pública de la ciudad se ha financiado siempre con deuda), cuyos proyectos de desarrollo e inversión podrían ser acotados por una eventual limitación de recursos económicos.

Debemos apuntar que en el caso de los gobiernos estatales, la única restricción constitucional que tienen para contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos, se presenta con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deben pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional (fracción VII del art. 117 constitucional).

Asimismo, la expedición del Estatuto de Gobierno, equivalente a la Constitución local de un Estado, no será atribución de la Asamblea Legislativa, como habían decidido originalmente los partidos políticos, sino que seguirá dependiendo del Congreso de la Unión (fracc. II, apartado A del art. 122 constitucional), es decir, de nueva cuenta queda establecido el predominio de la autoridad federal en el campo de la definición de la normatividad general que rige al Distrito Federal.

Por otra parte, el afán de garantizar la capacidad de gobernar la ciudad capital llevó a que, a la par que se elevaba a la categoría de diputados a los miembros de la

Asamblea, se conservaba el llamado “candado de gobernabilidad”, presente en la legislación desde 1987, y que prevé que el partido que obtenga el mayor porcentaje de votación, siempre que esté por encima del 30% tendrá derecho a que se le otorguen las curules de representación proporcional necesaria para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea (fracc. III, BASE PRIMERA del apartado C del artículo 122 constitucional).

Consideramos que el mantenimiento de esta disposición contradice el principio democrático de la búsqueda de proporcionalidad, eliminada en la legislación electoral federal desde 1993, es una muestra del temor de que se paralicen las tareas legislativas y/o gubernamentales en el corazón político del país, que sigue siendo, por excelencia, la ciudad del Presidente.

Como una de sus nuevas e importantes facultades se encuentra la de expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales (inciso *f*), fracc. V, BASE PRIMERA del apartado C del art. 122 constitucional); mantiene su función de ratificar los nombramientos de delegados y magistrados (fracción XVI del artículo 42 del Estatuto de Gobierno).

Es importante apuntar que la Asamblea Legislativa no interviene en el procedimiento de reformas constitucionales y tampoco en la formación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, como sí lo hacen las legislaturas de los Estados, según lo establecido en el artículo 135 y en el artículo 73, fracción III, párrafo 3º. de la Constitución General, respectivamente.

4. Régimen de las Delegaciones Políticas

El reclamo democratizador en lo relativo al Distrito Federal contempló la demanda de restituir plenamente los derechos políticos fundamentales de sus habitantes, a saber, el derecho de elegir a sus autoridades inmediatas.

En este renglón, la municipalización -planteada por el PRD- fue uno de los puntos que mayor controversia suscitó; los argumentos que básicamente plantearon los priistas sobre este tema se referían a que si no había un gobierno central que pudiera controlar todas las obras y los servicios que necesitaba la ciudad para funcionar, iba a generarse el caos ante la imposibilidad de lograr coincidencias para la administración de los servicios, dado que el desarrollo de la infraestructura y el equipamiento de servicios públicos con que cuenta la ciudad es uno solo, por lo que estimaron imposible dividir municipalmente la responsabilidad de administrarlos.

Los representantes del PRD plantearon municipalizar y revisar las formas para determinar el número de municipios con que podría contar esta entidad, tener elecciones de presidentes municipales y dar paso a la constitución de ayuntamientos, en tanto que el PAN pugnaba por la creación de cabildos.

Sin embargo, la discusión sobre la municipalización no continuó y en su lugar, la iniciativa de reforma aprobada incorporó una figura electiva más que no había sido acordada por los partidos políticos en las instancias de negociación que antecedieron: los órganos político-administrativos (es decir las delegaciones políticas), cuyos titulares serán electos en forma libre, secreta y directa a partir del año 2000 (fracción II de la BASE TERCERA, del apartado C del artículo 122 constitucional).

Consideramos que la idea de aplazar para el año 2000 la elección de los titulares de los órganos político administrativos fue evidentemente producto de una difícil negociación entre quienes defendían la necesidad de asegurar la administración integrada del Distrito Federal -los dirigentes priistas- y aquellos (PAN y PRD) que reivindicaban privilegiadamente el principio democrático. Debemos recordar que el PRI originalmente había ofrecido implantar esta elección para el año 2003 con el argumento de que primero había que poner a prueba las bondades de la elección de Jefe de Gobierno y después avanzar en las demarcaciones político-administrativas de la entidad.

Queda claro que haber acotado este período de “prueba” fue una manera de compensar los candados de “gobernabilidad” que se fijaron en otros rubros de la reforma.

5. Vías de Democracia Participativa

Las fórmulas de democracia directa -plebiscito, referéndum e iniciativa popular- que ya habían sido acordadas por los partidos políticos en las mesas de negociación previas, fueron finalmente ignoradas en la reforma aprobada.

Estas figuras, que han levantado enormes expectativas democratizadoras en el contexto de la fuerte polarización que existe en nuestra sociedad entre quienes defienden la necesidad de consolidar partidos políticos y quienes claman por su desplazamiento por organizaciones y movimientos sociales, han probado ser mecanismos de consulta que requieren de una reglamentación muy clara y precisa para que no den lugar a que sean capitalizadas por intereses distintos a los democráticos.

La experiencia en otros países ha demostrado que la popularidad de estas medidas ha dado lugar a la formación de auténticos gestores especializados en refrendos, al margen de las instituciones políticas.

Pensamos que la eliminación, en la iniciativa de reforma, de estas fórmulas de democracia directa fue por la falta de acuerdos específicos entre los partidos respecto de los requisitos para su ejercicio, materias objeto de estas formas de consulta, autoridades convocantes y determinación de los efectos vinculatorios de cada una de estas formas de participación ciudadana, en síntesis, desacuerdos en cuanto a las ocasiones y las

condiciones en las cuales estas medidas pueden ser convocadas y de quiénes puedan hacerlo.

Por otra parte, la reforma mantiene como facultad de la Asamblea legislar en materia de participación ciudadana (inciso *h* fracc. V de la BASE PRIMERA del apartado C del artículo 122 constitucional), sin embargo no establece, en este rubro figura alguna (como si lo hizo la de 1993 al instituir los Consejos Ciudadanos).

6. Sistemas de Coordinación Metropolitana

A pesar de que en los acuerdos previos se había signado el compromiso de revisar el sistema de coordinación para las zonas conurbadas y de establecer un régimen obligatorio bajo supuestos normativos constitucionales previstos, referidos a fenómenos o circunstancias que requieran una atención conjunta y coordinada, en este renglón, continuó vigente la reforma de 1993, restringiéndose la acción de planeación metropolitana a unas cuantas comisiones (asentamientos humanos, protección al ambiente; transporte; agua potable; etc.).

Al no plantearse avances para una eficaz coordinación metropolitana, permanece una ausencia grave de legislación respecto de una realidad urbana cotidiana (la metropolización) que nos desborda y frente a la que no se tiene ningún instrumento de regulación.

Corolario

Las expectativas que esta reforma despertó para restituir los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal y establecer con claridad y certeza la distribución de competencias entre los poderes de la federación y las autoridades locales, quedaron acotadas por diversos candados y limitaciones legales que, bajo el argumento de preservar la naturaleza jurídico-política y la gobernabilidad de la capital del país, frenaron propuestas previamente consentidas y firmadas por los dirigentes capitalinos del PRI, PAN, y el PT, en febrero de 1996.

Sin embargo, debemos reconocer que la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por votación universal, libre, directa y secreta (art. 122, cuarto párrafo), significa un avance para restituir los derechos ciudadanos de sus habitantes, lo cual implica que la máxima autoridad gubernamental inmediata de los capitalinos ya no será responsable ante el Presidente de la República, sino ante quienes constituyen su base de legitimación popular.

A pesar de esto, subsisten restricciones legales en asuntos clave que limitan la autonomía de los poderes locales y dejan fuera parte esencial de las demandas ciudadanas y partidistas.

CRONOLOGÍA DE LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

- El 23 de diciembre de 1994 se instaló la mesa para la reforma política del Distrito Federal
- El 17 de enero de 1995, los dirigentes de los cuatro partidos políticos representados en el Congreso de la Unión firmaron ante el Presidente de la República los “Compromisos para un Acuerdo Político Nacional”, en donde se contemplaba impulsar la reforma política del Distrito Federal.
- El 27 de enero , la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, acordó el inicio de los trabajos del Diálogo Nacional para la Reforma Política del Estado.
- El 26 de abril, el PRD anunció su retiro de las conversaciones para la reforma política por los sucesos de Chiapas y Tabasco.
- El 15 de mayo, la Secretaría de Gobernación, el PRI, PAN y PT, anunciaron la agenda para la reforma política del estado que comprende cuatro capítulos: reforma electoral; reforma de los poderes públicos; federalismo y **reforma política del Distrito Federal**, así como comunicación social y participación ciudadana.
- El 3 de junio, el regente Oscar Espinoza Villarreal, clausuró los trabajos de la mesa para la reforma política del Distrito Federal.
- El 18 de junio, el PAN abandonó la mesa del Acuerdo Político nacional, en protesta por los resultados electorales del Estado de Yucatán.
- El 18 de octubre, los coordinadores de las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados, acordaron convocar a reanudar el diálogo nacional para la reforma del Estado.
- El 24 de octubre, en la Secretaría de Gobernación, se instaló la mesa para la reanudación del diálogo político nacional.
- El 27 de octubre, los dirigentes capitalinos del PRI, PAN, PRD y PT, firman el acuerdo para reanudar las negociaciones sobre la reforma política del Distrito Federal.
- El 7 de noviembre, los tres principales partidos en el Distrito Federal, entregaron al gobierno de la ciudad sus propuestas específicas sobre los siete temas de la agenda de negociación para la reforma política capitalina.

- El 27 de noviembre, los dirigentes de los partidos y la Secretaría de Gobernación, acordaron la instalación de diez mesas de trabajo para desahogar el temario de la agenda para la reforma política del Estado. Asimismo, se informó que la mesa central para la reforma del Estado, acordó dar prioridad a la discusión sobre la reforma electoral y la política del Distrito Federal.
- El 14 de diciembre los coordinadores de las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados, firmaron el acuerdo que establece los procedimientos del diálogo político nacional para la Reforma Democrática del Estado.
- El 18 de enero de 1996, los coordinadores de los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PRD y PT, instalaron la Comisión Plural de la Cámara de Diputados para la Reforma del Estado.
- El 12 de febrero, los dirigentes del PRI, PAN y PT en la capital, suscribieron las bases de consenso sobre el contenido de la reforma política del Distrito Federal, condensadas en 27 puntos.
- El 17 de febrero, el Comité Ejecutivo Nacional del PAN, determinó abandonar la mesa del diálogo para la reforma política del estado en protesta por la resolución del Tribunal Estatal de Puebla, con respecto al conflicto poselectoral en el municipio de Huejotzingo.
- El 27 de marzo, el grupo parlamentario del PRD, presentó en la Cámara de Diputados su propuesta de 84 puntos para la reforma del Estado.
- El 15 de abril, los dirigentes nacionales del PRI, PRD y PT, y la Secretaría de Gobernación, hicieron público un documento de conclusiones referentes a la reforma electoral y la política del Distrito Federal. Dicho documento, fue enviado al Congreso de la Unión para la afinación de los acuerdos y la elaboración de las iniciativas constitucionales y legales correspondientes.
- El 20 de mayo, Felipe Calderón, dirigente nacional del PAN, anunció el retorno de su partido a la mesa del diálogo para la reforma del Estado.
- El 25 de junio, el PRD anunció su retiro temporal de los trabajos legislativos relativos a la reforma electoral y la política del Distrito Federal y, el 26 de ese mismo mes, el PAN determinó también ausentarse hasta que el PRI presentara su propuesta definitiva con apego a los acuerdos anteriormente alcanzados.
- El 3 de julio, se efectuó una reunión de la Mesa Central donde los partidos políticos (PRI, PAN, PRD y PT) y la Secretaría de Gobernación acordaron

reinstalar la Mesa para la atención de problemas de coyuntura con el propósito de analizar la situación política de Tabasco, a fin de contribuir a reanudar la negociación sobre la reforma electoral y política del Distrito Federal.

- El 4 de julio, se reinstaló formalmente la Mesa para la atención a problemas de coyuntura en la Secretaría de Gobernación, en la cual se tomaron varios acuerdos para distender la situación política en el Estado de Tabasco.
- El 15 de julio, la Secretaría de Gobernación intensificó las negociaciones con los dirigentes nacionales de los partidos políticos, a fin de consensar el texto definitivo del proyecto de reformas constitucionales en materia electoral y del Distrito Federal.
- El 25 de julio, el Presidente Ernesto Zedillo y los dirigentes nacionales del PRI, PAN, PRD y PT, suscribieron la iniciativa de cambios constitucionales relativos a la reforma electoral y la política del Distrito Federal.
- El 31 de julio y el 1 de agosto, la Cámara de Diputados y el Senado de la República respectivamente, aprobaron por unanimidad la iniciativa de modificaciones y adiciones en materia de reforma electoral y política del Distrito Federal.
- El 22 de agosto, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma electoral y política del Distrito Federal.

Propuestas Originales de los Partidos Políticos

TEMA	PRI	PAN	PRD	ACUERDOS
Elección Jefe de Gobierno	Elección directa de Jefe de Gobierno por votación universal, secreta y directa. La primera elección de Jefe de Gobierno se realizará la segunda semana de agosto por un periodo de seis años, en el marco de la elección federal.	Elección directa del Jefe de Gobierno. La elección será por un periodo de seis años. Revisar la redistribución de funciones del Presidente hacia el Ejecutivo Local.	Elección directa del Jefe de Gobierno. Se plantea que el primer periodo de gobierno sea de tres años y posteriormente sea de seis años, una vez empatada con la elección federal.	Hay consenso en la elección directa del Jefe de Gobierno el primer domingo de julio de 1996
Reformas al Poder Legislativo	Ampliar las facultades de la actual Asambleas de Representantes del Distrito Federal estableciendo expresamente cuales atribuciones legislativas aún quedarán para el Congreso de la Unión por su incidencia a nivel federal. Mantener la facultad de modificar el Estatuto Gobierno en el Legislativo Federal.	Equiparar las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal a un Congreso Local. Eliminar la sobrerepresentación prevalente por la vía de la cláusula de gobernabilidad. Que el Estatuto de Gobierno sea facultad de la Asamblea Legislativa.	Conformación de un Congreso Local. En principio la próxima Asamblea debería constituirse en una Asamblea Constituyente que elabore una nueva Constitución Local, que sustituiría al Estatuto de Gobierno. Eliminar la cláusula de gobernabilidad.	Con la anuencia del PRI para que incorpore como facultad la modificación del Estatuto de Gobierno -punto a debate hacia el final- prácticamente hubo consenso.
Delegaciones Políticas	Analizar esquemas más democráticos de integración del gobierno de las delegaciones con el concurso de la ARDF que ratificará los nombramientos. Este tipo de designación se dará en razón de mantener la unidad de gobierno en la ciudad, aunque plantea la desconcentración de facultades del sector central a las delegaciones.	Conformación de un régimen municipal, incluidos los cabildos. Elección directa del Jefe de Gobierno o bien que el titular de la planilla del cabildo que sustituiría la figura del delegado.	Instaurar un régimen municipalista con características especiales para la ciudad. Elección del Jefe de Gobierno e integración de cabildos.	No hay consenso. PRI rechazó la elección directa y el PAN y el PT firmaron el acuerdo enfatizando su inconformidad en este punto. Para el PRD el desacuerdo en este punto es motivo de análisis del aval a toda la reforma. Hasta ahora prevaleció la postura gubernamental de elección indirecta.
Legislación electoral	Avanza hacia una ley electoral pero acotada al Jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa y los Consejos Ciudadanos.	Ley electoral propia, incluidos los cabildos.	Ley electoral propia, incluidos los cabildos.	Consenso
Nombramientos en PJGDF y en SSP	El Procurador será nombrado por el Jefe de Gobierno Local y ratificado por la ARDF en tanto que el Jefe de la Policía será designado por el Presidente.	Que el Procurador y el Secretario de Seguridad Pública sean ratificados por la ARDF, al igual que el Secretario de Finanzas.	Que el Procurador y el Secretario de Seguridad Pública pudieran ser electos.	Consenso en lo general entre el PRI, PAN y PT.
Participación Ciudadana	Mantener el esquema de Consejos Ciudadanos. Analizar esquemas de consulta pero definiendo las materias.	Incorporar las figuras de plebiscito, referéndum e iniciativa popular.	Incorporar las figuras de plebiscito, referéndum e iniciativa popular, que podrán ser promovidos, por una tercera parte del Congreso Local.	Consenso entre todos los partidos.
Coordinación Metropolitana	Revisar el esquema de coordinación metropolitana, estableciendo su obligatoriedad constitucional.	Redefinir la coordinación metropolitana haciéndola obligatoria.	Revisar las formas de coordinación metropolitana.	Consenso entre todos los partidos. Nota: El PRD no firmó el acuerdo, pero en las negociaciones habla alcanzado consenso en los puntos referidos.

**NUEVOS ÁMBITOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS PODERES CON CARÁCTER
DECISORIO EN EL DISTRITO FEDERAL EMANADOS DE LA REFORMA POLÍTICA DE
1996**

a. Presidente de la República

- Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal
- Proponer al senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno
- Enviar anualmente al Congreso la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el funcionamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal
- Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal

b. Congreso de la Unión

- Legislar en lo relativo al Distrito Federal con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa
- Expedir el Estatuto de Gobierno
- Legislar en materia de deuda pública

c. Jefe de Gobierno

- Cumplir y ejecutar las leyes que, en su ámbito de acción expida el Congreso
- Presentar la iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos
- Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea
- Hacer observaciones a las leyes que le envíe la Asamblea
- Presentar iniciativas de Leyes o decretos ante la Asamblea

- Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas en la Constitución o las leyes correspondientes
- Ejercer la dirección de los servidores de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno

d. Asamblea Legislativa

- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto
- Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta al jefe de Gobierno del Distrito Federal
- Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito federal
- Legislar en materias de Administración Pública, civil y penal (estas últimas a partir de 1999), planeación del desarrollo; desarrollo urbano; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas; tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; sobreexplotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal; transporte urbano; limpia; turismo y servicios de alojamiento; mercados, rastros y abasto; cementerios
- Presentar iniciativas de leyes y decretos ante el Congreso de la Unión

Conclusiones

Desde 1824, que la Constitución Mexicana consagró el sistema federal, y determinó (art. 50), que el Congreso General eligiera instaurar el Distrito Federal en el territorio de la Ciudad de México, se ha discutido permanentemente sobre la compatibilidad entre los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad y el carácter de ésta como sede de los Poderes de la Unión y capital de la República Mexicana

Esa dificultad se buscó resolver, desde entonces, estableciendo modalidades especiales para el gobierno de la capital, distintas a las de los estados de la República. Ni siquiera en momentos del mayor avance doctrinario y político, con la posición de los liberales más radicales, durante el Constituyente de '57, esta dificultad pudo resolverse. Entonces las posiciones más democráticas consideraron que establecer condiciones equivalentes a las de un estado, en la capital de la República, debilitaría la estructuración del sistema federal, del régimen republicano y comprometería la necesaria cohesión social.

En consecuencia, el acuerdo al que se llegó en 57, consistió en condicionar el establecimiento del Estado del Valle de México, sólo al caso de que cambiara la residencia de los Poderes de la Unión.

En 1917, se da un debate semejante y se define, de nuevo, una forma de gobierno con características distintas a las del resto de los Estados de la República: Congreso Federal con funciones de legislativo local, Gobernador designado por el Ejecutivo Federal y Ayuntamientos electos.

La dispersión política, los conflictos que se generaron -con más de 60 partidos políticos-, de las formas de cacicazgo que se sucedieron, el grave deterioro de los servicios públicos que se prestaban y la bancarrota en que terminó la vida de los Ayuntamientos, fueron, entre otros, los argumentos que se invocaron para justificar la medida centralista y concentradora que condujo a la desaparición, en 1928, de las municipalidades en el Distrito Federal.

Desde entonces, la defensa del Ayuntamiento se sostuvo en dos argumentos principalmente: la supresión del gobierno local daba pie a una excesiva concentración del poder y, sobre todo, limitaba los derechos ciudadanos.

Después de 1928, la respuesta de las autoridades a la exigencia ciudadana de democratizar la ciudad de México consistió en "paliativos" que no resolvieron el problema de restituir a los habitantes de la ciudad en el ejercicio de sus derechos ciudadanos

De esta forma, en 1977 se establecen, aunque nunca se aplicaron, las figuras del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, en lo concerniente a las decisiones políticas relativas al Distrito Federal; en 1987 se creó la Asamblea de Representantes, un órgano limitado en sus facultades, que sin embargo tuvo el mérito de que sus integrantes fueran electos mediante votación directa; en 1993, se previó un esquema para la transformación de las instituciones políticas, representativas y de gobierno de la entidad en comento, que incluyó la atribución de facultades legislativas a la Asamblea, el establecimiento de Consejos de Ciudadanos y un sistema de designación del titular del órgano ejecutivo por parte de la propia Asamblea (que no llegó a realizarse).

Ha sido un debate de 173 años a la que han seguido, en las etapas más significativas de la historia del país, decisiones fundamentales en cuanto a la forma de organización política del Distrito Federal, decisiones tomadas sobre la base de conciliar los intereses nacionales y locales, dar respuestas a los retos que enfrentó la Nación para consolidar la República, así como para establecer el marco institucional que permitiera el avance económico, social y político de la Ciudad de México.

Todas fueron decisiones que trataron de justificarse al amparo de la naturaleza jurídica de la entidad y de la "governabilidad" de la misma, de las circunstancias y el contexto político, económico y social, que las enmarcó, formuladas por los Congresos Constituyentes de 1824, 1857 y 1917, y en los Constituyentes revisores de 1928, 1977, 1987 y 1993, para citar las más significativas.

Sin embargo esas decisiones no resolvieron de manera plena el problema de la coexistencia de los Poderes de la Unión con instituciones de gobierno local para el Distrito Federal y atendieron sólo de manera parcial, la discusión sobre la compatibilidad entre derechos políticos locales y la presencia de los poderes federales.

El Distrito Federal nunca había tenido un gobierno local propio estructurado por órganos específicos y responsables de cumplir las funciones legislativa, ejecutiva y judicial para el conjunto de la Ciudad; en consecuencia, el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal asumieron en última instancia las tareas legislativa, gubernativa y de administración pública

Debido a lo anterior, los habitantes de esta entidad, al no elegir a sus autoridades, han sufrido una *capitis diminutio* en sus derechos políticos en relación a lo que acontece en las otras entidades federativas.

Este signo de antidemocracia e injusta desigualdad -incongruente con el sistema federal implantado, al menos teóricamente, en nuestra Constitución- se ha invocado como necesario para preservar la naturaleza jurídica de la entidad, definida como sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos por el artículo 44 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.

- c) El Senado , por su parte, queda facultado para cancelar la elección del Jefe de Gobierno, removiéndolo y nombrando a su sustituto
- d) El Ejecutivo Federal, a su vez, queda facultado para proponer al Senado el nombramiento de Jefe de gobierno sustituto, iniciar los proyectos de leyes de competencia federal y reglamentarlas, proponer al gobierno el endeudamiento del gobierno del DF a partir de la propuesta de su jefe de gobierno y para ejercer el mando de las fuerzas de seguridad pública

Por lo anterior, consideramos que la de 1996 no es una reforma suficiente de la estructura de gobierno del Distrito Federal pues conserva, en esencia, la forma centralista y autoritaria de gobernar la capital.

Creemos que es indispensable la reestructuración política de la entidad, para hacer compatible su condición de sede de los Poderes Federales con el ejercicio pleno de los derechos democráticos de sus habitantes.

En consecuencia, proponemos una reforma integral del Distrito Federal que -sin dejar de lado su condición de sede de los Poderes Federales y capital de la República-, contemple consagrar la autonomía de la entidad, otorgar a sus habitantes los derechos políticos plenos para elegir a sus gobernantes, crear mecanismos suficientes para la integración de la administración de la metrópoli, descentralizar y democratizar la gestión gubernamental mediante esquemas eficientes de participación ciudadana.

La reforma que proponemos contempla los siguientes elementos:

a) Crear el Estado 32

Estimamos que la democratización de la vida capitalina se condiciona a la transformación del régimen jurídico-político del Distrito Federal.

Con la creación del Estado 32 se reconoce al Distrito Federal su calidad de entidad federativa y se restablece a sus los habitantes -con la elección de sus órganos de gobierno- en el pleno goce de sus derechos políticos

Proponemos crear el Estado 32 a partir del territorio que ahora ocupa el Distrito Federal, previa discusión amplia de su conformación territorial como parte de pleno derecho del pacto federal, suprimiendo al Distrito Federal, dejando la sede de los Poderes Federales en el nuevo Estado, derogando todas aquellas normas legales que restringen los derechos ciudadanos a elegir a gobiernos local y municipales y que limitan su autonomía política respecto a los poderes ejecutivo y legislativos federales por la marcada injerencia que éstos tienen en sus instituciones legislativas y administrativas

Para la organización jurídico-política del nuevo estado proponemos la instalación de un Congreso Constituyente encargado de formular la Constitución Política correspondiente

Recordemos como, debido a que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal habían sido creados, no por voluntad de los ciudadanos de la entidad, sino por decisión de la Constitución Federal, expresada en la derogada fracción VI del art. 73, el Distrito Federal -a pesar de contar con población, territorio y gobierno- carecía de autonomía, porque no podía darse una Constitución local, donde se crearan sus poderes y se les dotara de competencias, pues su orden jurídico se formaba con todas las leyes que como Congreso local expedía el Congreso de la Unión, distinguiéndose en ello de las demás entidades federativas.

Sin embargo, con la actual reforma al estatuto jurídico de la entidad, al ser electas -ya no impuestas- sus autoridades (jefe de gobierno y diputados locales), el Distrito Federal está en aptitud de darse una Constitución como la de los Estados, cuyos ciudadanos, a través de legisladores constituyentes electos por ellos, ejerciten la autodeterminación al expedir la Constitución del Estado.

El Congreso que sustituya a la Asamblea Legislativa deberá estar integrado de diputados elegibles por sus ciudadanos en forma directa bajo sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, con el objeto de que funcione como asamblea pluripartidista y pluriideológica y contar con las mismas facultades que otorga nuestra carta magna a los Congresos locales de los demás estados de la Federación.

Asimismo, al instituirse el nuevo estado, el Jefe de Gobierno dejará de ser tal para convertirse en un Gobernador dotado de las atribuciones con que cuentan los ejecutivos de las demás entidades federativas.

Finalmente, consideramos que por aplicación del artículo 124 constitucional, no surgiría ninguna interferencia entre el Ejecutivo Federal y el Gobernador del nuevo Estado, pues la esfera competencial entre ambos quedaría perfectamente demarcada.

b) Municipalizar al nuevo Estado, previa discusión amplia en el Congreso local sobre la demarcación territorial de los municipios, los cuales serán administrados por ayuntamientos de elección popular y directa

Quienes no pueden confrontar el restablecimiento del régimen municipal, desde el punto de vista histórico, jurídico y político, recurren al argumento fácil de que no es viable restablecer los municipios en el Distrito Federal, porque existirían problemas en el orden administrativo y económico.

b) Instalar una Comisión de Conurbación de la Región Centro del país, con objeto de que asuma la planeación y regulación de los procesos territoriales a nivel megalopolitano, con participación representativa de autoridades federales y estatales, legisladores locales y representantes de la sociedad civil, para que lleve a cabo la compatibilización de la planeación, las políticas y la gestión de todos los componentes de la megalópolis.

Corolario

La vida política del Distrito Federal ha venido evolucionando notablemente. Los derechos democráticos de sus habitantes se han ido ampliando y conquistando en la práctica, por la vía política, sin confrontaciones violentas, demostrándose, a cada paso, de manera contundente, que una mayor democracia no tiene por que llevar a la polarización política.

La ciudad de México es, en el presente, escenario donde las prácticas políticas permiten la coexistencia civilizada, no sólo de los partidos políticos, sino de todo tipo de movimientos, organizaciones no gubernamentales y asociaciones ciudadanas.

El reto hacia adelante es establecer la forma propia de gobierno que permita hacer compatibles los propósitos históricos de mantener a la entidad como sede de los Poderes Federales, otorgarle autonomía y ampliar los derechos políticos de sus habitantes.

En este sentido, el creciente interés de la ciudadanía por los asuntos públicos, la elevación en la calidad del debate político, la posibilidad de acuerdos pluripartidistas y un claro compromiso gubernamental, son factores que permitirán crear una base común para plantear una reforma integral, que otorgue mayor autonomía a la ciudad y que encamine un proceso ordenado de cambios en su administración y gobierno.

Hasta hoy, las formas que se han ensayado para gobernar al Distrito Federal no han respondido con efectividad a las preocupaciones ciudadanas, por ello la reestructuración que planteamos (crear el Estado 32, municipalizar la entidad, implementar el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, entre otras de nuestras propuestas) atiende primordialmente a dos objetivos: lograr un gobierno más democrático y abierto y una administración pública más efectiva.

Creemos que asegurando nuevas formas de responsabilidad y de representación política se podrá avanzar en la atención de los grandes problemas de la entidad.

Sin embargo, debemos advertir la necesidad de que las decisiones que se tomen para modificar el status del Distrito Federal, deberán contar con el consenso general de

la ciudad, el cual puede medirse a través de diversos instrumentos como las encuestas, el plebiscito, etc.

A la modificación que proponemos deben concurrir todas las fuerzas políticas y dependerá del grado de acuerdo al que se llegue, que dicho proceso avance y se consolide. Debe buscarse llegar a una reforma, con base plural, pero con acuerdo unánime, si éste no se alcanza, no habrá un compromiso suficiente, ni un sentir claro, para hacer funcionar la reforma ni para sostenerla.

Debemos también señalar que nuestro planteamiento es sólo uno de los muchos que pueden surgir si nos atrevemos a tener la imaginación necesaria para ajustar nuestros esquemas a las necesidades y posibilidades de la realidad.

Así. Queda por delante una ardua y prolongada tarea de suma de ideas y voluntades, en todos los espacios de la sociedad capitalina. Sin embargo, es preciso ser cuidadosos en los tiempos y en las formas de la nueva reforma, ya que retrasarla o forzarla acarreará dificultades innecesarias al proceso de cambio.

No hablamos de mirar hacia un "gradualismo concesional" que venga de la autoridad, sino a una reforma de "implementación paulatina" que considere posibles fases de aplicación que -atendiendo al sentir ciudadano y al desarrollo de la entidad- conduzcan el proceso y alcancen su institucionalización.

La reforma integral de la entidad, fundada en la legalidad y en el pleno respeto a los derechos que consagra la constitución, debe ser resultado de la reflexión y del consenso de todos.

La capital podrá seguir dando pasos en su reforma, enfrentar sus propios retos y los desafíos de fin de siglo, en la medida que se manifieste el esfuerzo, responsabilidad y honestidad de los actores políticos, se privilegie la vía de la concertación y el diálogo, exista un propósito claro de justicia en los cambios que se realicen y se creen los marcos institucionales que abran la posibilidad de que la población participe activamente en la toma de decisiones públicas.

Responder con efectividad a los reclamos y exigencias de los habitantes de "la región más transparente del aire", debe ser el origen y destino de su subsecuente reforma; del "eterno salto hacia mañana".

BIBLIOGRAFÍA

- ABASCAL, Salvador. *La Constitución de 1917, destructora de la Nación. Estudio histórico-crítico*. Tradición. México. 1982.
- AGUIRRE, Pedro. *Nueve Capitales Federales: Formas de Gobierno*. Cuadernos de Trazos, Número 1, México. 1993.
- ARNÁIZ AMIGO, Aurora. *Derecho Constitucional Mexicano*. Trillas. México. 1990.
- ARMENTA LOPEZ, Leonel Alejandro. *La Forma Federal de Estado*. 1ª. Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1996.
- ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho constitucional: instituciones federales, estatales y municipales*. UNAM, Coordinación de Humanidades. México. 1994.
- ASSAD AVILA, Alberto. *El Federalismo Mexicano (Elementos para su estudio y análisis)*. 1ª. Edición, Centro de Informática Legislativa del Senado de la República (CILSEN), LVI Legislatura del Senado de la República. México. 1995.
- AUBET, José María. *Democracias desiguales, cultura política y paridad en la Unión Europea*. Ediciones del Serbal. España. 1995
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Introducción al Federalismo: la formación de los poderes en 1824*. UNAM, Coordinación de Humanidades. México. 1978.
- , *Principios sobre el Federalismo Mexicano: 1824*. Departamento del Distrito Federal. México. 1984.
- BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 8a. edición. Porrúa. México. 1991.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, LV Legislatura. *Las raíces del federalismo y la constitución de 1824*. Instituto de Investigaciones Legislativas. H. Cámara de Diputados. México. 1993
- CARPISO Mc. GREGOR, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. 6a. edición. Porrúa. México. 1983
- *Estudios Constitucionales*. 2ª. Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1983.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio. *La ideología jurídica en la constitución del Estado mexicano 1812-1814*. 1ª. Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1986.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. "Sistemas de Gobierno en las Grandes Ciudades", en *Distrito Federal. Sociedad, Gobierno y Justicia*. Miguel Angel Porrúa y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. México. 1997.

CASTELAZO, José R. *Ciudad de México: Reforma posible: escenarios en el porvenir*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1992.

CONTRERAS RODRÍGUEZ, Héctor. *El debate sobre federalismo y centralismo*. Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura. México. 1971.

FAYA VIESCA, Jacinto. *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1988.

FERRER MUÑOZ, Manuel y Juan Roberto Luna Carrasco. *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*. 1ª. Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1996.

FLORESGÓMEZ GONZÁLEZ, Fernando. y Gustavo Carvajal. *Manual de Derecho Constitucional*. Porrúa. México. 1976.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *El Federalismo*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1995.

JAMES FRANK, Smith. *Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1990.

MADRID HURTADO, Miguel de la. *Estudio de derecho constitucional*. 2a. edición. Porrúa. México. 1980.

MARGARET BOWMAN y William Hampton. *Democracias locales: un estudio comparativo*. Fondo de Cultura Económica. México. 1989.

MATOS ESCOBEDO, Rafael. *La crisis política y jurídica del federalismo*. Xalapa, Ver., Veracruzana. 1944.

MONTERO ZENDEJAS, Daniel. *Derecho Político Mexicano*. Trillas. México. 1991

MORENO, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. 12a. edición. Porrúa. México. 1993.

ORTEGA LOMELÍN, Roberto. *Federalismo y municipio*. Fondo de Cultura Económica. México. 1994.

PALAVICINI, Félix F. *Historia de la Constitución de 1917*. Tribunal Superior de Justicia del DF. México. 1992.

- PEREZ SERRANO, Nicolás. *Tratado de Derecho Político*. 2ª. Edición. Civitas, Madrid. 1984.
- RABASA, Emilio O. *Historia de las Constituciones Mexicanas*. 1ª. Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1990.
- RAMÍREZ H., Guillermo, et al. *La oferta electoral comparada, 1994: las plataformas electorales para el DF de los diferentes partidos políticos, consensos y disensos*. Cambio XXI. México. 1994.
- RAMÍREZ LOPEZ, Jesús Alberto y Alfredo Perezcalva Sabio. *El Federalismo Mexicano (Elementos para su estudio y análisis)*. 1ª. Edición, Centro de Informática Legislativa del Senado de la República (CILSEN), LVI Legislatura del Senado de la República. México. 1995.
- REYES HEROLES, Jesús. *El Liberalismo mexicano III. La integración de las ideas*. Fondo de Cultura Económica. México. 1974
- RODRIGUEZ LAGUNAS, Javier. *Economía y gobierno en ciudades metropolitanas*. Polis, Anuario de Sociología, UAM-Unidad Iztapalapa. México. 1994
- RUIZ PONCE, Esteban. *Dinámica de la reforma política de 1977*. Fotocopias. México. 1982.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. México. 1995.
- SAYEG HELÚ, Jorge. *Federalismo y municipalismo mexicanos*. Cámara de Diputados, LII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas. México. 1984.
- SCHROEDER, Richard C. *Perfil del gobierno norteamericano*. Servicio informativo y Cultural de los Estados Unidos. 1990.
- SECRETARIA DE GOBERNACIÓN. *Renovación Política*. SEGOB. México. 1986.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Trayectoria del Estado Federal Mexicano: Ideas e instituciones políticas de acuerdo a los programas de estudio de la licenciatura en derecho de la Facultad de la UNAM*. Porrúa. México. 1991.
- SIGG, Oswald. *Las instituciones políticas de Suiza*. Fundación Suiza para la Cultura Pro Helveia. Suiza. 1991.
- SORDO CEDEÑO, Reynaldo. *El Congreso en la primera República Centralista*. COLMEX, Centro de Estudios Históricos: ITAM. México. 1993.

SOTO FLORES, Armando. "Origen, Naturaleza Jurídica y Gobierno del Distrito Federal", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo XLVI, No. 207-208. México Mayo-Agosto 1996.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. México. 1991.

TOINET, Marie-France. *El Sistema Político de los Estados Unidos*. Fondo de Cultura Económica. México. 1994.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. *Los cambios constitucionales*. UNAM. México. 1977.

VALENCIA CARMONA, Salvador. *Manual de Derecho Constitucional General y Comparado*. 3a. edición. Universidad Veracruzana. Xalapa, Ver. 1991.

-----*Derecho Constitucional Mexicano a Fin de Siglo*. Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1995.

WARD, Peter M. *Problemas actuales en el gobierno y la administración de las megaciudades latinoamericanas*. Gestión y Política Pública, Vol. V, No. 1, Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. 1996.

Legislación consultada

Acta Constitutiva del Commonwealth de Australia. México, Oficina de Información de la Embajada de Australia en México.

Basic Law for the Federal Republic of Germany. Bonn. Published by the Press and information office of the Federal Government, 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dirección General de Gobierno. Secretaría de Gobernación. México. Diciembre de 1996.

Constitución de la Nación Argentina. México, Centro de Documentación, Dirección General de Desarrollo Político, Secretaría de Gobernación, 1994.

Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires, Edit. Betina, 1996.

Constitución Federal de la Confederación Suiza. México, Embajada de Suiza en México. 1993.

Constitución de la República de Venezuela. México, Colección Política y Derecho, Fondo de Cultura Económica, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

Constitución de la República Federativa de Brasil. México, Colección Política y Derecho, Fondo de Cultura Económica, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

Diario Oficial de la Federación, del 25 de octubre de 1993 y del 22 de agosto de 1996.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (comentado). Departamento del Distrito Federal-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. Agosto de 1996.

La Constitución de Francia. México, Embajada de Francia en México, 1974.

La Constitución de la República Italiana. México, Centro de Documentación, Dirección General de Desarrollo Político, Secretaría de Gobernación, 1996

La Constitución del Japón. "Temas sobre Japón". México, Departamento de Información Pública y Asuntos Culturales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón, 1981.

Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales. Publicada en Diario Oficial. Tomo V, 4ª. Época, No. 87, 14 de abril de 1917.

Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales. Publicada en D.O.F., Tomo LI, No. 47, Tercera Sección, 31 de diciembre de 1928.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Publicada en D.O.F., Tomo CCCLI, No. 41, Tercera Sección, 29 de diciembre de 1978.

Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Publicada en el D.O.F., Tomo CCXIII, No. 2, 2 de febrero de 1988.

Enciclopedias consultadas

Cuadernos de la reforma política de la Ciudad de México. Departamento del Distrito Federal. México. 1992.

Derechos del pueblo mexicano (México a través de sus constituciones). 3a. de. Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor y H. Cámara de Diputados, LII Legislatura. México. 1994.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XII. Driskill. Argentina. 1987.

Nuestra Constitución. Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano. Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Tomo XV. México. 1990

Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo I. Francisco Seix. Barcelona. 1982.

Obras consultadas

Crónica de la reforma política del Distrito Federal. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, Instituto de Investigaciones Legislativas. México. 1993.

El Sistema Político de Austria. Sistema Federal de Prensa. Viena. 1994.

Elecciones Locales. Tribunal Federal Electoral. México. 1995.

Estado y Política. Hoja de información de la Comisión de Coordinación para la presencia de Suiza en el extranjero. Berna. 1993

Formas de gobierno de ciudades capitales. Secretaría de Gobernación. México. 1996.