

315  
2-Ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

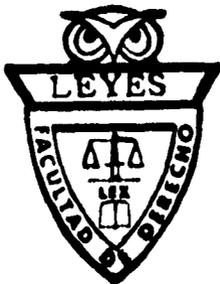
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: LETICIA ANGELICA GARCIA OTAMENDI

ASESOR: DR. ANDRES SERRA ROJAS



CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F. ENERO DE 1995

FALLA DE ORIGEN

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



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 esta 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  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

México, D. F. a 30 de Noviembre de 1994

**Lic. Pedro Noguera Consuegra**  
**Director del Seminario de Derecho Administrativo**  
**de la Facultad de Derecho de la UNAM.**  
**P r e s e n t e.**

Estimado maestro:

Por este medio me permito comunicarle que la alumna **Leticia Angélica García Otamendi** concluyó la investigación denominada "**La Reforma Constitucional al Gobierno del Distrito Federal**" misma que pretende presentar como tesis para obtener el título de licenciado en derecho.

Considero que la investigación citada reúne los requisitos reglamentarios exigidos, además de tocar un tema de indudable actualidad haciendo aportaciones útiles a nuestra disciplina.

Es por ello que me permito proponer, si usted no tiene inconveniente alguno se expida la carta correspondiente para continuar los trámites conducentes hacia el examen profesional.

**Atentamente**

*Andrés Serra Rojas*  
**Dr. Andrés Serra Rojas.**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
(Turno Vespertino)

Ciudad Universitaria, D.F., a 13 de diciembre, de 1994.

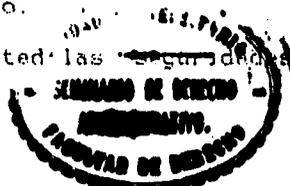
DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS  
Director de la Facultad de Derecho  
P r e s e n t e.

La Pasante de esta Facultad LETICIA ANGELICA GARCIA OTAMENDI, ha elaborado la tesis denominada "LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL", bajo la dirección del Dr. Andres Serra Rojas, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites necesarios para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.



"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
El Director del Seminario  
(Turno Vespertino)

PEDRO NOGUERON CONSUEGRA  
LICENCIADO EN DERECHO



**A MI ALMA MATER, PIEDRA ANGULAR EN EL  
ENGRANDECIMIENTO DE LA NACION MEXICANA, A ELLA, MI  
TOTAL AGRADECIMIENTO Y MI COMPROMISO DE SERVIRLA  
POR SIEMPRE.**

**A MI PADRE, HOMBRE CABAL Y DE PRINCIPIOS, A QUIEN SIEMPRE HE QUERIDO TANTO, AUNQUE NO COMPARTAMOS LAS MISMAS METAS E IDEALES.**

**A MI MADRE, POR SU INMENSO CARIÑO Y SU APOYO INCONDICIONAL QUE ES LO QUE ME MOTIVA A SEGUIR ADELANTE.**

**A MI HERMANO GABRIEL, QUIEN ME HA TRANSMITIDO EL VALOR DEL TRABAJO; A EL, LE REITERO MI CARIÑO Y LE DESEO QUE LA VIDA LE RETRIBUYA TODO LO QUE MERECE.**

**A MIS HERMANOS: URIEL ANTONIO Y ADDIEL TONATIUH, LES RECUERDO QUE CON ENTREGA Y VOLUNTAD SE PUEDEN ALCANZAR TODAS LAS METAS QUE UNO SE FIJA.**

**A MI PRIMA EDITH OTAMENDI, QUIEN SIEMPRE HA DEMOSTRADO UN ESPIRITU DE SUPERACION Y DE LUCHA; A TI, TE DESEO QUE TENGAS EXITO EN LA VIDA.**

**AL DOCTOR ANDRES SERRA ROJAS, MAESTRO EMERITO DE NUESTRA  
ALMA MATER, QUE TODA SU VIDA LA HA DEDICADO AL ESTUDIO DEL DERECHO Y SU  
LEGADO ES UN VALUARTE PARA TODO JURISTA Y UNIVERSITARIO. A EL, MI  
AGRADECIMIENTO POR HABERME DIRIGIDO EN ESTE TRABAJO QUE MARCARA EL INICIO  
DE UNA NUEVA ETAPA EN MI VIDA COMO PROFESIONISTA.**

**A LOS UNIVERSITARIOS:**

**AL DOCTOR JORGE CARPIZO, GRAN JURISTA MEXICANO, QUE CON SU ENTEREZA Y SABIDURIA, HA SABIDO CONDUCIR EN MOMENTOS DIFICILES EL DESTINO POLITICO DE NUESTRO PAIS.**

**AL DOCTOR JOSE NARRO ROBLES, UNIVERSITARIO DE ENTREGA, POLITICO NATURAL Y HOMBRE DE PRINCIPIOS, QUIEN TIENE UN PAPEL FUNDAMENTAL EN EL DESARROLLO DE LA NACION MEXICANA.**

**AL DOCTOR MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS, POR SU LOABLE LABOR A FAVOR DE LA ACADEMIA, SIEMPRE EN BENEFICIO DE LA FACULTAD DE DERECHO Y DE LA UNIVERSIDAD.**

**AL LICENCIADO LUIS RAUL GONZALEZ PEREZ, A UN JURISTA DE GRAN CALIDAD HUMANA, A QUIEN SIEMPRE LE AGRADECERE EL HABERME PERMITIDO REALIZAR ESTE TRABAJO.**

**AL LICENCIADO ARMANDO SOTO FLORES, POR SU DISPOSICION EN TODO MOMENTO A FAVOR DE LAS CAUSAS UNIVERSITARIAS, SIEMPRE APEGADO A LA INSTITUCION.**

**A LA LICENCIADA GRACIELA STAINES VEGA: POR SER UNA MUJER DE  
IDEAS FIRMES, DE LUCHA, DE ENTREGA, QUE ME HA TRANSMITIDO SU AMOR  
PROFUNDO POR LA UNIVERSIDAD, Y ME HA HECHO SENTIR LA RESPONSABILIDAD Y EL  
ORGULLO QUE SIGNIFICA SER UNIVERSITARIO, ASI COMO EL SABER ENFRENTAR CON  
TEMPLE LA VIDA; A TI, MI ETERNA ADMIRACION Y CARIÑO SINCERO.**

**AL LICENCIADO JOSE G. MEDINA ROMERO, UNIVERSITARIO AUTENTICO Y HOMBRE DE GRAN SENSIBILIDAD POLITICA, A QUIEN SU VALOR PARA ENFRENTAR LAS SITUACIONES ADVERSAS Y SU IDEA FIRME DE LA AMISTAD, LO ENGRANDECE AUN MAS; A TI, MI TOTAL RECONOCIMIENTO ASI COMO MI GRATITUD POR TUS VALIOSAS APORTACIONES Y CONSEJOS QUE SIEMPRE ME SERVIRAN DE GUIA.**

**A MIS MAESTROS:**

**DR. PEDRO ASTUDILLO URSUA.**

**DR. CIPRIANO GOMEZ LARA**

**LIC. FRANCISCO BRAVO**

**LIC. ABEL VICENCIO TOVAR+**

**DR. JULIAN GUITRON FUENTEVILLA**

**DR. EDUARDO ANDRADE SANCHEZ**

**DR. RAUL CARRANCA Y RIVAS**

**LIC. GUILLERMO MORENO SANCHEZ**

**LIC. ALFONSO NAVA NEGRETE**

**DR. MIGUEL ACOSTA ROMERO**

**DR. GUILLERMO FLORIS MARGADANT**

**LIC. RAFAEL PEÑA ARRILLAGA**

**LIC. FRANCISCO NAVARRO ORTIZ**

**LIC. ROBERTO TERRAZAS SALGADO**

**LIC. ALFREDO SANCHEZ ALVARADO**

**LIC. JOSE ANTONIO VAZQUEZ SANCHEZ**

**LIC. VICTOR MANZANILLA SCHAFFER.**

**AL LICENCIADO FEDERICO MARTINEZ GARIBAY, HOMBRE AUTENTICO Y  
DE FIRMES CONVICCIONES, A QUIEN LE AGRADEZCO SU CONFIANZA Y SUS CONSEJOS;  
A USTED, MI MAS PROFUNDO CARIÑO.**

**AL LICENCIADO JORGE ARENAS HERNANDEZ, POR SU INDISCUTIBLE  
SENCILLEZ Y CAPACIDAD, MI GRATITUD SIN LIMITES POR HABERME BRINDADO PARTE  
DE SU TIEMPO.**

**A MIS AMIGOS:**

**ELVIA RUIZ ESPARZA PEREZ, MARGARITA AQUINO MEXICANO Y ANGELICA JAIMES ARELLANO, CON QUIENES CONOCI EL VALOR DE UNA AMISTAD SINCERA, A USTEDES, MI MAS PROFUNDO CARIÑO.**

**NANCY ALCARAZ HERNANDEZ, AMIGA FIEL, NOBLE Y SINCERA, CON LA QUE HE COMPARTIDO MOMENTOS QUE SERAN INVOLVIDABLES EN NUESTRAS VIDAS; A TI, MI AMISTAD POR SIEMPRE.**

**FRANCISCO MERLO JUAREZ, POR QUE LOS MOMENTOS QUE VIVIMOS EN LA UNIVERSIDAD MARCARON EL DESTINO DE UNA AMISTAD INQUEBRANTABLE.**

**GLORIA BURELO, ALBERTO PEREZ NARANJO, LILIANA ABAD MENA Y OFELIA CAMELA MEZA, AMIGOS SINCEROS, A QUIENES LES REITERO MI AMISTAD Y MI CARIÑO.**

**"EN TANTO QUE PERMANEZCA EL MUNDO,  
NO ACABARA LA FAMA Y LA GLORIA  
DE MEXICO-TENOCHTITLAN".**

**MEMORIAS DE CULHUACAN**

**LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL GOBIERNO  
DEL DISTRITO FEDERAL**

## **INDICE**

	<b>Página</b>
<b>INTRODUCCION</b>	<b>I-iv</b>
<b>CAPITULO PRIMERO</b>	
<b>ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DISTRITO FEDERAL.</b>	
A) MEXICO-TENOCHTITLAN	1
B) LA CIUDAD DE MEXICO	19
C) EL DISTRITO FEDERAL	37
<b>CAPITULO SEGUNDO</b>	
<b>EVOLUCION DEL MARCO CONSTITUCIONAL AL GOBIERNO</b>	
<b>DEL DISTRITO FEDERAL</b>	
A) LA CONSTITUCION DE 1824	49
B) LA CONSTITUCION DE 1857	57
C) LA CONSTITUCION DE 1917	67
D) LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993	79

### **CAPITULO TERCERO**

#### **BASES JURIDICO-POLITICAS PARA LA ORGANIZACION DEL DISTRITO FEDERAL**

A)	LA REFORMA ADMINISTRATIVA	86
B)	LA REFORMA POLITICA	101
C)	LA REFORMA DE GOBIERNO	116

### **CAPITULO CUARTO**

#### **EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

A)	EL CONGRESO DE LA UNION	124
B)	LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION	131
C)	EL PODER EJECUTIVO FEDERAL	134
D)	LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES	139
E)	EL JEFE DEL DISTRITO FEDERAL	149
F)	EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA	162
G)	LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL AMBITO DEL DISTRITO FEDERAL	155
H)	LAS DELEGACIONES POLITICAS DEL DISTRITO FEDERAL	161
I)	LOS CONSEJOS CIUDADANOS	167

### **CONCLUSIONES**

### **BIBLIOGRAFIA**

# INTRODUCCION

## **INTRODUCCIÓN**

El Distrito Federal, desde su nacimiento en la Constitución de 1824 como sede de los Poderes Federales, ha visto desvirtuada su naturaleza jurídica trastocando su organización y funcionamiento en serio detrimento de un gobierno propio para una entidad que, desde la Época Precortesiana, ha sido eje y centro político, económico y social de nuestro país.

En la actualidad, el tema respecto a su naturaleza jurídica ha recobrado vital importancia debido primordialmente al crecimiento demográfico, el proceso de industrialización, la migración rural a la Ciudad de México, la participación plural de los partidos políticos en los grandes problemas urbanos, entre otros factores que han sido decisivos para que la comunidad que habita en su territorio, así como las fuerzas políticas que coexisten en su entorno, exijan una reestructuración a su forma de gobierno y de las instituciones que lo integran.

El Gobierno de la Ciudad de México ha manifestado su más firme propósito de participar en la búsqueda de un gobierno propio, por lo que reconoce que debe existir una modificación al mismo, tarea por demás difícil en cuanto a la trascendencia del reto: Democracia y vida digna bajo el esquema de toma de decisiones que, por la complejidad de la macro-urbe, requieren unidad de mando y desconcentración programada de funciones, bajo la necesidad de dar congruencia a estos requerimientos con una estructura jurídica armónica a los tiempos de la modernidad que se vive. Así las cosas, se planteó la

adecuación de los ordenamientos jurídicos establecidos por el Estado Mexicano y por ello se sometió a revisión, en primer lugar, nuestra Constitución Política. Derivado de ello, la Reforma Constitucional al Gobierno del Distrito Federal se desarrolló en diversas etapas y se consolida con su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Octubre de 1993.

Como consecuencia de esta reforma se encomendó al Congreso de la Unión, a través del artículo 122 constitucional, a expedir el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el que se regulan las atribuciones de los órganos del gobierno local de acuerdo a la una nueva estructura política del Distrito Federal, mismo que se materializa con su publicación el 26 de Julio del presente año.

El objeto primordial del presente trabajo es realizar una análisis objetivo respecto a la naturaleza jurídica del Distrito Federal desde la fundación de la Ciudad de México como tal, pasando por la revisión del marco constitucional que le da vida y sustento y demás ordenamientos legales que regulan su conformación, hasta el análisis de las causas y consecuencias de tipo socio-político que dieron origen a la reciente Reforma Constitucional al Gobierno del Distrito Federal que desembocó en la elaboración de su Estatuto. Esto es, nuestro estudio intenta detallar jurídicamente la realidad política que actualmente permea la vida de esta Entidad Federativa.

Por lo anterior, pasamos a explicar brevemente el contenido de cada uno de los capítulos que conforman este trabajo:

En el Primer Capítulo se sustentan los antecedentes históricos que van desde la fundación de México-Tenochtitlán por parte de la cultura azteca, las formas de organización de tipo europeo implementadas por los españoles a su llegada a la Ciudad de México, hasta la creación del Distrito Federal al adoptarse el Sistema Federal como forma de gobierno en nuestro país.

En el Segundo Capítulo se estudiará la evolución histórica de la estructura jurídica del Gobierno del Distrito Federal, esto es, la regulación que ha tenido el gobierno del Distrito Federal a través de las Constituciones que han tenido vigencia en México.

El Tercer Capítulo abarca el análisis de las bases jurídico-políticas que sustentaron la reorganización del Distrito Federal en los ámbitos administrativo, político y de gobierno. Ello, a fin de entender las razones de influencia en que se basó la transformación de la estructura legal del Distrito Federal para, por un lado, dotar a éste de líneas de gobernabilidad mejor definidas, y por otra parte, mantener su esencia como centro vital de las actividades económicas, políticas y culturales.

En el Cuarto Capítulo se realiza una interpretación y análisis al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en torno a las nuevas facultades y atribuciones que se le confieren a los órganos de gobierno local y las nuevas instituciones que son creadas con motivo de la Reforma Constitucional de 1993, fundamentalmente por lo que se refiere a las atribuciones del Jefe del Distrito Federal, de la Asamblea de Representantes y a la creación de los Consejos Ciudadanos.

**Finalmente, en el capítulo de conclusiones se plasman las consideraciones sintetizadas con relación a las tesis sostenidas en cada inciso del presente trabajo, arribando en última instancia a conformar un enfoque global de lo que ha implicado la reciente Reforma Constitucional al gobierno de nuestra majestuosa Ciudad de México.**

**LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL GOBIERNO  
DEL DISTRITO FEDERAL.**

**CAPITULO PRIMERO**  
**ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DISTRITO FEDERAL**

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DISTRITO FEDERAL

#### A) MEXICO-TENOCHTILAN:

Iniciaremos describiendo las condiciones que permitieron el engrandecimiento de la *Cultura Azteca*, tales como la desaparición del imperio tolteca, que trajo consigo el establecimiento en el Valle de México de múltiples pueblos independientes que entre sí no pudieron constituir una verdadera nación.

"La organización especial de aquellos pueblos hacía que nunca pudiera desarrollarse en ellos el espíritu de nacionalidad. Los tributarios, en una catástrofe, no teniendo más liga que la servidumbre común, recobraban aisladamente su libertad; y las tribus ya libres peregrinaban en busca de nueva y mejor fortuna."<sup>1</sup>

La conquista permanente en que vivían aquellos viejos imperios y la relación tributaria que erigieron con los pueblos dominados no permitieron que naciera un sentimiento de identidad ni de pertenencia, por lo que, al liberarse de sus opresores terminaba la relación que existía entre ellos. En los dominios de estos pueblos los Aztecas buscaban el lugar prometido por su Dios, y con ellos iba a personalizarse la nueva marcha de la civilización.

Los *aztecas* fueron el pueblo de más fuerte personalidad política en Mesoamérica, eran de raza y de lengua nahuatl, y decían proceder de los

---

(1) CHAVERO, ALFREDO. MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS. MEXICO, ED. CUMBRE, P.3.

míticos lugares de Chicomóstoc, patria común de los nahuas, y más concretamente de **Aztlán** (tierra de garzas ó lugar donde empieza la civilización), estricta patria de los aztecas.<sup>2</sup>

Los **Aztecas** también se denominaban "**Mexica**", en razón de que su principal deidad **Huitzilopochtli** (colibrí siniestro), igualmente se llamaba **Mexi**.<sup>3</sup>

Diversas fuentes mencionan que **Aztlán** sólo existió en la fantasía de los mexicanos y que es el mítico lugar de los muertos que, según las antiguas creencias, se encuentra en el norte del país. Pero, cabe señalar, que aunque es incierta su localización, algunos autores coinciden al señalar la ubicación del lugar referido, al respecto Gutierre Tibón dice:

"El reino de Aztlán se extendía de Sentispac, al noroeste de Tepec, hasta Acaponeta y tal vez hasta Culiacán, capital del actual estado de Sinaloa."<sup>4</sup>

Descrita la posible localización de **Aztlán**, es esencial mencionar que los mexicas comenzaron su travesía por la indicación de su dios **Huitzilopochtli**, el cual les recomendó fijar su residencia definitiva en donde encontraran un águila sobre un nopal, devorando una serpiente.

Peregrinaron desde tierras situadas en el norte de México, y hacia la mitad del siglo XII, los mexicas entraron al Valle de México, el cual prácticamente estaba

---

(2) ALVEAR ACEVEDO, CARLOS. MANUAL DE HISTORIA DE LA CULTURA. ED. JUS, 5ª. EDICION, MEXICO, 1972, P.121.

(3) CLAVIJERO, FRANCISCO JAVIER. HISTORIA ANTIGUA DE MEXICO. ED. DEL VALLE DE MEXICO, 9ª. EDICION. MEXICO 1966, P. 1826.

(4) GUTIERRE TIBON. HISTORIA DEL NOMBRE Y DE LA FUNDACION DE MEXICO. ED. FONDO DE CULTURA ECONOMICA. MEXICO 1993, PP. 356 Y 357.

ocupado por pueblos descendientes de los antiguos teotihuacanos y por los recién llegados.

En 1276 los mexicas se establecieron en Chapultepec, donde permanecieron por un tiempo, hasta que perdieron una batalla y fueron llevados como prisioneros a Culhuacán, donde reinó una dinastía de ascendencia tolteca.

Los culhuas dieron tierras cerca de Tizapán con la esperanza de que fueran destruidos por la enorme cantidad de serpientes que allí vivían, pero los aztecas las comieron gustosos.<sup>5</sup>

Los mexicas durante largo tiempo fueron vasallos de importantes poderíos como los tepanecas; después de muchas tribulaciones y guerras sangrientas en todo el altiplano, así como en el centro del valle, fue como se acercaron a su asentamiento final, el descrito por su dios.

"El gran Sacerdote *Tenoch*, el alma de la tribu, encontró al fin una isleta en el lago y fundó la ciudad: del nombre de su dios *Mexi* se llamó México, en donde está *Mexitli*; del nombre de su fundador se llamó *Tenochtitlán*, la ciudad de *Tenoch*."<sup>6</sup>

La religión era el cimiento de los *Mexicas*, su actuar giró en torno a ésta, por lo que, fieles a sus tradiciones religiosas y a pesar de una larga peregrinación llena de calamidades, finalmente le dieron cumplimiento al presagio emitido por sus dioses. A este respecto, Gutierre Tibón establece:

---

(5) COSIO VILLEGAS, DANIEL Y OTROS. HISTORIA MINIMA DE MEXICO. EDITADO POR EL COLEGIO DE MEXICO, P.P. 356 Y 357.

(6) CHAVERO, ALFREDO. MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS; OB. CIT., P. 48

"En el doble nombre de su nueva capital recuerdan a la luna vencida, por que es ombligo del cielo, manantial celeste del agua que los sustenta: **Mexico**. Además evocan al sol, ya que las tunas coloradas son los corazones humanos que le sacrifican: **Tenochtitlan**."<sup>7</sup>

El nombre de la Ciudad honró al sacerdote de nombre **Tenoch**, que los condujo hacia el lugar donde se establecería la civilización más importante; es así como los aztecas fundaron la ciudad de Mexico-Tenochtitlan, aun cuando no se sabe con exactitud la fecha; no obstante, diversos historiadores ubican este suceso entre los años de 1325 y 1327.

Mediante la interpretación importantes Códices, se han emitido opiniones respecto a que los **Mexicas** reunidos en forma de tribu, aunque divididos en dos facciones, fundaron la ciudad y la extendieron por el lago, hasta que la discordia que se había transmitido de padres a hijos estalló; esto trajo como consecuencia la separación entre los mexicas, y como consecuencia unos se establecieron en Tlatelolco y otros en el centro de la laguna con el nombre de mexicanos, quienes dividieron su ciudad en cuatro cuarteles bajo el amparo de un dios tutelar, además del que protegía a toda la nación; en tanto, otros autores citan que la causa real de la ruptura fue la división de la ciudad, inmediatamente después de su fundación.

La primera construcción, todavía muy modesta, fue el templo dedicado a Huitzilopochtli, en donde éste expresó una nueva profecía: "Estableceos, haced partición, extendeos por los cuatro rumbos de la tierra..."<sup>8</sup>

(7)GUTIERRE, TIBON. HISTORIA DEL NOMBRE Y LA FUNDACION DE MEXICO; OB. CIT., P.517

(8 )DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. EL DISTRITO FEDERAL; EDITADO POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, MEXICO, 1985, P.1

El alto fanatismo religioso que imperaba en la cultura azteca, constituyó un factor importante para delinear su organización, además de considerar las rencillas que existieron entre ellos. Por tanto, se dice que crearon la leyenda de la deidad que describe el lugar en que debía de residir la ciudad señalada por su dios para evitar la división entre los mismos, y así mantener una estrecha unión.

El mismo dios mandó a los mexicas que se dividieran en los cuatro barrios que naturalmente formaban las dos corrientes de agua transparente y azul. Llamáronse estos barrios ó *calpulli*, el que correspondió al cuadrante sudoeste: **Moyotla** y hoy barrio de San Juan; el del cuadrante Sudeste: **Teopan Zoquipan**, hoy barrio de Santa María, y el del noroeste **Cuepópan**, hoy barrio de Santa María, y el del noroeste **Atzacualco**, hoy barrio de San Sebastián: en los cuales mandó el dios que edificasen sus casas y levantasen sus templos, y que los dividiesen en otros barrios más pequeños, entre los que repartieran los dioses Capultec que les había señalado."<sup>9</sup>

Así, Tenochtitlán crece como una ciudad planificada en una base cuadrangular, aunque dotada de grandes irregularidades por la naturaleza, sin embargo, los **Mexicas** lograron sobreponerse a ellas y transformaron así las riberas de la isla mediante construcciones, ampliando la superficie habitable.

"La división de la ciudad en cuatro grandes *calpullis* nació, por una parte, de la misma configuración del terreno y por otra, sin duda, de sus ideas religiosas y del simbolismo del número cuatro."<sup>10</sup>

---

(9) CHAVERO, ALFREDO . MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS, OB. CIT. P.67.

(10) IBIDEM. P. 122

De esta manera, la división territorial consistió por una parte en la distribución material de la ciudad en cuatro grandes sectores, llamados por los *Mexicas* "*Huey Calpotin*" (cuarteles) y también por el valor religioso que les significaron algunos números.

"Demarcados por dos líneas trazadas que se cruzaban teniendo como centro el templo mayor, quedando cada una frente a la esquina de la pirámide, o sea una de las líneas pasaba más o menos de norte a sur; y la otra, de oeste a este."<sup>11</sup>

La estructura territorial que tenía *Tenochtitlán* no obedece a la división tradicional de los estados actuales, sino a la determinada en base a dos circunstancias: la configuración del terreno y la misma ubicación de la ciudad; esto les permitió que los cuatro sectores señalados con antelación, constituyeran el núcleo de la ciudad.

"La realidad era que los *aztecas* ocuparon un lugar estratégico de primer orden. La isla estaba prácticamente equidistante de los principales centros de la tierra firme (Azcapotzalco, Texcoco, Colhuacan) por lo que constituía una especie de tierra de nadie."<sup>12</sup>

Esto, describe la situación real de la ciudad que le permitió fomentar sus relaciones entre la misma urbe y el campo, sobreponiéndose a las inclemencias de la naturaleza, logrando obtener recursos que se encontraron en las orillas de los lagos, así como la posibilidad de desarrollar actividades agrícolas y el abastecimiento a las calzadas que unían a la ciudad. De esta forma, la

(11) ESPLENDOR DEL MEXICO ANTIGUO, OB. CIT. P. 770

(12) DE ROJAS, JOSE LUIS. MEXICO-TENOCHTITLAN. ED. FONDO DE CULTURA ECONOMICA. MEXICO 1986, P. 29

organización tuvo su cimiento en la familia, misma que sirvió de modelo para estructurar a la ciudad de México.

"Al fundarse la Ciudad de Tenochtitlán, las ideas propias de la raza tuvieron que ser la vida en tribu y el comunismo; pero como quiera el grupo de mexicas que la formó eran todos de una misma familia, no tenían que atender, al establecerse a las diferencias de raza."<sup>13</sup>

De acuerdo a lo anterior, podemos decir que para ellos no fue esencial asentarse divididos en el territorio, de acuerdo a raza u origen, como lo destaca Gonzálo Aguirre al mencionar:

"El calpulli era el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consaguinidad, cuyo antepasado divino nagual era el mismo."<sup>14</sup>

Lo anterior, describe la conformación del calpulli, el que se basó en el parentesco, aun cuando este no era elemento absoluto, pues se gozaba de la libertad de cambiarse a otro calpulli; cabe aclarar que los mexicas no sólo se unieron por el parentesco, sino también por la religión que los hizo conformarse como pueblo.

Los Calpullis, además de ser una forma de división territorial presentaron funciones de organización social, ya que sus miembros gozaban del usufructo y del derecho de transmitir las a sus descendientes.

---

(13) CHAVERO, ALFREDO. MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS. OB. CIT., P. 122

(14) AGUIRRE BELTRAN, GONZALO. FORMAS DE GOBIERNO INDIGENA. ED. FONDO DE CULTURA ECONOMICA. MEXICO 1991, P.123

"Se repartían entre los vecinos del barrio para que laborasen, y cada uno pagaba en frutos una renta por ellas; pero no tenían la propiedad completa, porque además de la renta no podían enajenarlas y las perdían si se iban a vivir á otro barrio, gozaban de ellas por su vida y pasaban á sus herederos."<sup>15</sup>

Los *Mexicas* establecieron condiciones específicas para asegurar el buen uso de dichas tierras, tales como el abandono y el no cultivar por dos años traía como consecuencia que se perdieran los derechos que se tenían sobre las tierras, por lo cual se destinaban a otras personas del barrio que las necesitaran y sucedía lo mismo si algún campesino moría sin herederos.

"Cada familia o tribu recibió un lote de tierra. Dicha propiedad no pertenecía a cada habitante, sino al *Calpulli* o comunidad. Cuando una familia se extinguía, su lote se distribuía entre los vecinos que más lo necesitaban."<sup>16</sup>

Es posible afirmar, que los bienes de los *aztecas* respondían a las necesidades de la colectividad y constituía la base para determinar su destino, respaldado bajo el principio económico de convivencia social e individual. Por consiguiente, el derecho de propiedad, en toda su plenitud pertenecía a la colectividad; a los individuos les correspondía tan sólo la posesión, con las modalidades establecidas por sus tradiciones. Cabe mencionar, que la propiedad individual de la tierra perteneció solo a la nobleza.

---

(15) CHAVERO, ALFREDO. MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS. OB. CIT., P. 123

(16) TEJADA ZABRE, ALFONSO. BREVE HISTORIA DE MEXICO. EDITADO POR LA SEP. MEXICO, 1991. P. 39

En cuanto a la organización política del Calpulli, diversos historiadores como Bandalier consideran que tuvieron plena autonomía e independencia para ejercer sus funciones administrativas, legislativas y judiciales; en tanto, el autor Manuel Moreno considera lo siguiente:

"El Calpulli era simplemente una subdivisión de la ciudad azteca, entendida esta palabra en el sentido de "Polis"; era una mera unidad de organización de los mexicas, que como tal, reflejaba la constitución política, jurídica, económica, religiosa, etcétera, del todo que formaba parte integrante, es decir, de la sociedad mexicana."<sup>17</sup>

De la cita anterior, deducimos que si bien es cierto que a raíz de la fundación de Tenochtitlán los Calpullis pudieron gozar de cierta independencia, éstos tuvieron que cambiar debido a la centralización del poder, de tal manera que consideramos que el Calpulli no constituyó un poder frente a otro poder, sino que tuvo una total subordinación al gobierno de la autoridad representada por el *Tlatoani ó Hueytlatoani*. Los Calpullis de México elegían un *Chnicalli* (cerco o agrupamiento de cosas) para su gobierno.

"Cada Calpulli tenía su propio gobierno encabezado por una asamblea llamada Cohuáyotl, presidida por dos autoridades: el *Calpuleh* (administrador del calpulli) o *Chinancaleh* (si era de un calpulli pequeño) y a su lado el *Teachauh* (hermano mayor) ejecutor e instructor de la juventud, llamado también *tecuhtli* (Señor)."<sup>18</sup>

---

(17) MORENO, MANUEL. LA ORGANIZACION POLITICA Y SOCIAL DE LOS AZTECAS. P. 81

(18) CLAVIJERO, FRANCISCO JAVIER. HISTORIA ANTIGUA DE MEXICO. OB. CIT., P. 738

La organización interior del Calpulli no tuvo un carácter democrático, pues si bien es cierto que el *Calpullec* o *Chinacalli* era nombrado por un tipo de "elección" limitada, éste no podía recaer en cualquier persona.

"El candidato al calpullec, además de ser vecino del Calpulli, tenía que ser escogido entre los principales, es decir, entre las clases privilegiadas."<sup>19</sup>

Esto muestra la desigualdad que existió entre los miembros del Calpulli, y la elección fue restringida y elitista; el cargo de Calpullec o Chinacalli era vitalicio e indirectamente hereditario, sólo en el caso de que no tuviera parientes se nombraba a un extraño.

"La dignidad del Chinacalli no era política; sus funciones se reducían a mirar por las tierras del calpulli y defenderlas, para lo cual tenían pintados sus planos, linderos, y quien las labraba, cuáles tenían dueño y cuáles estaban vacías. Ellos daban éstas a los que no tenían ó eran pocas para el sustento de su familia."<sup>20</sup>

Consideramos a dicho Consejo como una simple junta vecinal, revestida de una autoridad limitada y sin más atribuciones que las relativas al aseguramiento del orden, así como dar protección a los integrantes del Calpulli; en ningún momento se le dió un matiz democrático a la organización constitutiva de México, de tal forma, los habitantes de la ciudad estaban subordinados directa y primordialmente a la autoridad central, encabezada por el *Tlatoani* ó *Tlcatēcuhlli*, que ejercía su poder sobre toda la ciudad.

---

(19) MORENO, MANUEL. LA ORGANIZACION POLITICA Y SOCIAL DE LOS AZTECAS. OB. CIT., P. 81

(20) CHAVERO, ALFREDO. MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS. OB. CIT., P. 182

Es relevante analizar la constitución del Gobierno que imperó en México-Tenochtitlán, aun cuando es un tanto espinoso, ya que los cronistas inmediatos a la conquista no comprendieron a una organización tan especial y tan distinta, tal como lo señala el jurista mexicano Andrés Serra Rojas:

"Estas instituciones indígenas están de acuerdo con su desarrollo social y no deben hacerse comparaciones infructuosas, con los pueblos de occidente, ya que éstos corresponden a un grado más evolucionado y en circunstancias históricas y geográficas diversas."<sup>21</sup>

Creemos que dichos cronistas otorgaron a la organización mexicana sus propios patrones de gobierno, sin adentrarse a conocer las costumbres de la cultura azteca, confiriéndoles connotaciones distintas a las que realmente tenían, pero a pesar de lo anterior y de acuerdo a la evolución de los mexicanos, éstos lograron establecer una organización política definida y estructurada con funciones específicas para cada una de las instituciones que la integraban.

En la estructura política-gubernativa de la *Gran Tenochtitlán* la figura principal era el *Tlatoani* (el que habla), que era la más alta autoridad que gobernaba conjuntamente con el *Tlatocan*.

"El Gobierno residía en el *Tecutli*", rey o emperador como le llamaban los cronistas, quien gobernaba con el Consejo o Senado como algunos lo denominaron."<sup>22</sup>

---

(21) SERRA ROJAS, ANDRÉS. TRAYECTORIA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO. ED. PORRUA. MEXICO, 1991. P. 34

\*CABE ACALAR QUE TAMBIÉN SE LE CONOCIO COMO HUEYTLATOANI, TLACATECUTLI Y CONSIDERADO POR ALFREDO CHAVERO EN SU OBRA MEXICO A TRAVÉS DE LOS SIGLOS COMO TECUTLI.

(22) CHAVERO, ALFREDO. MEXICO A TRAVÉS DE LOS SIGLOS. OB. CIT., P. 183

Ambas instituciones aparecieron ya avanzado el proceso histórico del pueblo azteca, y son indudablemente el resultado del desarrollo cultural iniciado en la sociedad mexicana desde el momento de su fijación en la isla del lago. Dichas transformaciones se manifestaron en la tendencia de centralizar el poder: su primer gobierno estuvo depositado en los nobles y sacerdotes, posteriormente, este régimen aristocrático-teocrático fue sustituido por la forma monárquica electiva a imitación de los sistemas gubernativos en que estaban organizados los pueblos circunvecinos. En un principio tuvo preponderancia el mando religioso, para después ser considerado de la siguiente forma:

"El rey consagrado ya no es el rey por elección, es el dios quien lo ha colocado en el trono, es su coadjutor y está en su lugar; las palabras que de su boca salen las pone el dios en su corazón; es ya el representante de la divinidad, es rey por derecho divino."<sup>23</sup>

El **Tlatoani** fue considerado como el representante de Dios sobre la tierra dotado de gran superioridad, por ello los mexicas creían que era el representante de dios sobre la tierra. Entre sus funciones se anotan las siguientes:

- a) Llevar la administración de Tenochtitlán;
- b) Designar a la mayor parte de los funcionarios;
- c) Aunque en una de sus cámaras se encontraban miembros con atribuciones judiciales, pero siempre con sujeción al **Tecutlhi**;

---

(23)IBIDEM. P 187

- d) Se le atribuye el poder legislativo;
- e) Hacer la guerra y proteger al pueblo.<sup>24</sup>

De lo anterior, se concluye que el **Tlatoani** tenía la plena jurisdicción de actuar en todos los ámbitos que conforman al pueblo mexicana, esto es, ejercía su poder desde el punto de vista político, jurídico y administrativo, aunque en un principio se señaló que sus funciones estaban subordinadas al Tlatocan, siendo imprescindible señalar la naturaleza del **Consejo Supremo ó Tlatocan**, que representó la más alta autoridad entre los antiguos mexicanos.

Sus orígenes se remontan a la fundación de Tenochtitlán, ya que el poder radicó esencialmente en la colectividad ejercido por medio de reuniones populares; posteriormente, se truecan por asambleas de principales, conformado por las clases superiores, lo que constituyó una verdadera oligarquía. Esta institución, adquirió su forma definitiva en los tiempos del **Tlacatecuhtli Itzcoatl**, quien es considerado como su verdadero fundador.

"La fundación del Consejo y el primer nombramiento de los consejeros era un cargo vitalicio. Cuando alguno moría el mismo consejo, compuesto de la familia real lo sustituía con otro pariente."<sup>25</sup>

De esta forma, el gobierno quedó en manos de la familia dinástica, convirtiéndose estos puestos en hereditarios. En tanto, la integración del consejo se componía de doce miembros que unidos al monarca, sumaban trece, número simbólico de los Mexicas. En el Código Mendocino se refieren las siguientes doce dignidades:

---

(24) IBIDEM.

(25) IBIDEM. P. 183

1. TLACATECATL.
2. TLACOCHCALCATL.
3. HUITZNAHUATL.
4. TECOYAHUACATL.
5. TEZCACOATL.
6. TOCUILTECATL.
7. ATEMPANECATL.
8. TLILLANCALQUI.
9. CUAHNOCHTLI.
10. EZHUAHUACATL.
11. ACAYACAPANECATL.
12. EQUIXQUINAHUACATL.

Este Consejo se componía de cinco cámaras, las cuales actuaban de acuerdo a las funciones que tenían encomendadas; cada una contaba con cuatro miembros, sumando un total de veinte dignidades o puestos concejiles que se conformaban de la siguiente manera:

**LOS CUATRO GRANDES ELECTORES:**

TLACATECAL, TLACOCHCALCATL,  
TLILLANCALQUI Y EZHUAHUACATL.

**LOS JEFES DE LOS CUATRO GRANDES  
CALPULLI:**

TLACATECATL, TLACOCHCALCATL,  
HUITZNAHUATL, Y TECOYAHUACATL.

**LOS GRANDES JEFES GUERREROS:**

TLACOCHCALCATL, TEZCACOACATL,  
ACAYAPANECATL Y TEQUIXQUINAHUACATL.

**LOS CUATRO GRANDES JEFES:**

TECOYAHUACATL, EZHUAHUACATL,  
ACAYACAPANECATL Y TEQUIXQUINAHUACATL.<sup>26</sup>

---

(26) IBIDEM. P. 184

Lo anterior, establece la conformación del **Tlatocan**; es esencial describir la forma que imperó para elegir al **Tlatoani**, por lo que se tomo como base a las cuatro dignidades electorales, descritas con antelación, es necesario citar lo siguiente:

"Los cuatro grandes electores, eran hijos o hermanos del rey a los cuales daban dictados de príncipes, y de ellos había de elegir al rey y no de otros."<sup>27</sup>

Estos cuatro señores eran nombrados por el Consejo, sin ellos no podía efectuarse la elección, y designado el rey, éste procedía a nombrar el Consejo que había de sustituirlo en el cargo anterior. Consideramos que dicha elección constituyó más bien una designación, pues no solamente estaba limitada activa y pasivamente en las personas que constituían los cuatro grandes electores, sino que también debían de seguirse las reglas dinásticas, tales como:

- 1.- Una vez proclamado el rey, contraía matrimonio, y su esposa se consideraba como la reina; los hijos de ésta eran los únicos que se consideraban legítimos para la sucesión en el trono.
- 2.- El heredero era el hijo mayor legítimo, aun cuando fuese menor que otros concebidos fuera del matrimonio.
- 3.- A falta de hijo mayor legítimo, sucedían los otros legítimos por su orden.

---

(27) IBIDEM.

4.- Si no tuviera hijos entraban los que no eran legítimos.

5.- Si el Señor moría sin hijos, sucedían los hermanos, y si no tenía hermanos, tenían acceso los tíos.<sup>28</sup>

En el momento en que se celebraba el acto electoral concurrían todos los miembros del consejo: los grandes sacerdotes, los jefes guerreros y los viejos del pueblo, quienes participaban de manera pasiva en la elección del rey con el único objeto de otorgarle mayor solemnidad al acto mediante su presencia.

Por lo anterior, podemos decir, la elección del Tlatoani o emperador de México al igual que los otros órganos de gobierno no tuvieron carácter popular, ya que el Consejo que hacía la designación se componía de miembros de la familia dinástica, y nunca participó el común de las personas que conformaban el pueblo. La existencia de dicha dinastía real entre los mexicas se prueba con sólo mencionar que su primer rey fue *Acamapichtli*, y los otros diez gobernantes fueron descendientes directos de éste hasta el momento en que se consumó la conquista.

Descrita la organización política, económica y social de la cultura azteca, es de importancia mencionar la relación estrecha que existió entre la *Gran Tenochtlán* con los pueblos de *Texcoco* y *Tlatocan*, misma que se le denominó como la "**TRIPLE ALIANZA**"; no obstante la relación se ligaba a un régimen que les imponía un Derecho, mismo que fue denominado como las

---

(28) *IBIDEM*.

"Ochenta Leyes" que puede llamarse federal, y el sistema de tributos que deberían cubrir.<sup>29</sup>

La nota anterior, reafirma que la relación entre los tres pueblos misma que se basó únicamente en el tributo, ya que contaban con plena autonomía para actuar dentro de su jurisdicción, lo cual se confirma con lo que a continuación menciona Chavero:

"En la Triple Alianza, los señores de Texcoco y de Tlacopán estaban sujetos al de México en las cosas de Guerra, pero en lo demás eran iguales, por lo que no intervenía el uno en el señorío del otro; y tenían algunos pueblos comunes cuyos tributos se repartían."<sup>30</sup>

Lo anterior, demuestra que existió una limitante para el ejercicio de sus funciones en materia militar, porque los pueblos se encontraban subordinados al mando del *Hueytlatoani* de la Gran Tenochtitlán, pero en la administración de sus recursos, cada uno decidía el destino de los mismos, así como de los pequeños pueblos que se encontraban sujetos a ellos.

En resumen, mencionamos que los tres pueblos que conformaban la triple alianza no estaban subordinados, sino que fuera de las cosas de la guerra en todo lo demás eran iguales, por lo cual, cada uno conservaba su absoluta independencia en el ejercicio de su gobierno, así como de su territorio, leyes y costumbres, por lo que se considera que concurrían a la confederación bajo un mismo plano de igualdad.

---

(29) \_\_\_\_\_, ESPLENDOR DEL MEXICO ANTIGUO. EDITADO POR EL CENTRO DE INVESTIGACIONES ANTROPOLOGICAS DE MEXICO, 5a. ED. MEXICO, 1984, T.II., P. 734

(30) CHAVERO ALFREDO, MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS. OB. CIT., P.87

**La Alianza que establecieron entre éstos tres pueblos era en realidad un simple pacto bélico celebrado con propósitos ofensivo-defensivo, el cual daba derecho a la repartición de las tierras conquistadas y de los impuestos a las naciones vencidas, por lo que no podemos equipararlo en el más mínimo sentido al actual régimen Federal Mexicano, tal y como lo han hecho diversos autores.**

## **B) HISTORIA DE LA CIUDAD DE MEXICO.**

Cayó el Imperio de Moctezuma, y los españoles se adueñaron de inmensas posesiones en América, en medio del estruendoso rumor que levantaba la humanidad en el siglo más glorioso y más fecundo que registra la historia en cuanto a grandes acontecimientos. Los Reyes de España adquirieron por el Derecho de Conquista, consagrado por Alejandro VI, los fértiles y ricos dominios que en el mundo de Colón recibieron por la voluntad de Hernán Cortés el nombre de Nueva España.

Como antecedentes del establecimiento de la Ciudad de México, cabe apuntar que en un principio Cortés instaló en Coyoacán un ayuntamiento que posteriormente fue trasladado a México, luego que la ciudad quedó nuevamente en condiciones de ser poblada.

Sobre el traslado a la capital se recuerdan la palabras de Cortés: "que pues esta ciudad en tiempo de los indios había sido señora de las otras provincias, comarcas, también era razón que lo fuese en el tiempo de los cristianos y que asimismo decía, que pues Dios nuestro Señor en esta ciudad había sido ofendido con sacrificios y otras idolatrías, que aquí fuere servido con que su santo nombre fuere honrado y ensalzado más que en otra parte de la tierra."<sup>31</sup>

---

(31) PORRAS MUÑOZ, GUILLERMO. EL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MEXICO EN EL SIGLOS XVI. EDITADO POR LA UNAM, MEXICO, 1986, P.40

Lo anterior, significa que Hernán Cortés decidió la reconstrucción de la nueva Ciudad de México sobre las ruinas de la Gran Tenochtitlán, ya que con ello se lograría conservar la continuidad histórica de la cultura mexicana que siguió desarrollándose alrededor del mismo núcleo de tradiciones y de población, al respecto Alfredo Chavero menciona:

"Después de la toma de México, Cortés se obstinó en reedificar como ciudad española y capital del reino a la misma que lo había sido en tiempo de los reyes aztecas, pareciéndole que el prestigio de los conquistadores y de la religión cristiana sería más grande asentando sus templos y sus palacios sobre las ruinas de los antiguos señores de los templos de los antiguos Dioses."<sup>32</sup>

Los españoles dieron fin al imperio de los Aztecas y denominaron a la población: "La Ciudad de México", que fue reedificada desde su iniciación y formó el asiento de la conquista española y más tarde el centro del virreinato, el cual estuvo dominado por una fuerte centralización política y administrativa, que extendió sus dominios en todas las direcciones de los territorios conquistados.

Una vez terminado el sitio de Tenochtitlán y realizada la toma de la ciudad, Cortés instaló en Coyoacán el ayuntamiento y cabildo a la usanza del derecho municipal español, pues en España el gobierno de las ciudades residía en el consejo municipal ó ayuntamiento.

Se desconoce la fecha exacta en que comenzó a funcionar el Ayuntamiento creado por Cortés, en virtud de que las actas de Cabildo anteriores al 8 de marzo de 1524 se encuentran extraviadas.

---

(32) ALFREDO CHAVERO. MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS. OB. CIT., T.II., P.10

El Ayuntamiento se componía de un alcalde mayor, dos alcaldes comunes, ocho ediles, además del escribano y el mayordomo; posteriormente, en 1526, los ediles se elevaron a doce pero en 1527 su número bajo a siete para quedar a partir de 1528 nuevamente en doce.

En general, durante la época de la Colonia, los cabildos o ayuntamientos tenían las siguientes funciones, según lo expresa Moisés Ochoa Campos en su obra: *La Reforma Municipal*, en la parte correspondiente a los antecedentes históricos de tan relevante figura jurídica y política, como ha sido el municipio:

1. El cuidado de las obras públicas bajo la supervisión de los regidores, con excepción de aquellos lugares en donde residía la Audiencia, pues en ellos era ésta la que conocía de las obras.
2. El cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones.
3. Cuidar del disfrute común, por los vecinos de diez leguas a la redonda, de los pastos y montes, aún en tierras de señorío después de levantadas las cosechas.
4. El corte y la plantación de árboles.
5. El remate anual, cuidando que se adjudicaran al mejor postor, de los derechos de vender carne y pan.
6. La formación de sus ordenanzas que debían someterse a la aprobación del virrey.
7. Repartir, a su parecer, las tierras, aguas, abrevaderos y pastos de acuerdo con la Real Cédula del 4 de abril de 1532, expedida por Carlos V.<sup>33</sup>

---

(33) OCHOA CAMPOS, MOISES. LA REFORMA MUNICIPAL. ED. PORRUA, MEXICO 1985, P. 143

El mismo autor describe que el Cabildo metropolitano tuvo en sus primeros días de gran importancia, acciones que repercutían con notable influencia sobre el resto de la Colonia, llegando a tener facultades legislativas y de gobierno sobre el resto del país.

El ayuntamiento de la ciudad de México gozó de las mismas facultades que el resto de los ayuntamientos de la Nueva España, con excepción de los indios que tuvieron un reglamentación especial.

En sus inicios se contó con Cabildos de españoles y de indios, éstos últimos se fueron reduciendo a partir de las interferencias de los españoles con la finalidad de quitarles poder a los cabildos indios.

El Cabildo indígena tenía como principal función la recaudación y entrega de tributos a los españoles, distribución de mano de obra en construcciones, agricultura y participación en la evangelización, aspectos que reforzaban el proceso de la conquista.

Por su parte, los Cabildos de españoles gozaron de cierta independencia en relación con la metrópoli española, en razón del escaso número de funcionarios de la corona y por el poder de los conquistadores.<sup>34</sup>

Sin embargo, como la ciudad de México era la residencia del virrey generó que las atribuciones desempeñadas por el Cabildo se desarrollaran de diferente manera en comparación con cualquier otra región del país, como ejemplo se señala el siguiente:

---

(34) \_\_\_\_\_, GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPAL EN MEXICO. EDITADO POR LA SECRETARIA DE GOBERNACION, MEXICO 1993, P. 21

En el caso de las obras publicas locales cuya magnitud representaba un beneficio considerable para la metrópoli en el que intervenía el virrey tanto en su planeación como en su consecuente ejecución.

La forma de integración de la ciudad de México observó muchos cambios al correr del tiempo, destacan las ordenanzas de gobierno del 11 de diciembre de 1682, que indican los términos en que debían integrarse los cabildos, así como las votaciones y lo relativo al número, designación de los alcaldes, regidores y oficiales.

El ayuntamiento fue presidido por el corregidor, dos alcaldes ordinarios, un número variable de regidores, un alférez real, un procurador general, una alguacil mayor y un síndico.

Los corregidores y los alcaldes mayores tenían funciones de inspección que regularon las relaciones entre los indios y los españoles; en las poblaciones de indios y mestizos funcionaron como alcaldes mayores, en tanto las poblaciones españolas tuvieron funciones de alcaldes corregidores, con atribuciones sobre distintos ramos de la administración municipal, por lo anterior, se describen las funciones de los alcaldes ordinarios tenían las siguientes funciones:

- 1.- Conocer en primera instancia asuntos de los españoles.
- 2.- Conocer tanto asuntos de españoles como de indios.
- 3.- Prestar apoyo en la ejecución de las disposiciones de los juicios eclesiásticos, en los lugares donde no radicaba la Audiencia.
- 4.- En caso de falta del gobernador, podían conocer de los juicios civiles y criminales en contra del otro alcalde.

5.- Cuando no había gobernador o corregidor, los alcaldes ordinarios tenían voto en el Cabildo.

6.- Podían encargarse interinamente del gobierno en ausencia del gobernador o corregidor.

7.- Podían visitar las ventas o mesones y darles aranceles en los lugares en que no hubiera gobernador o corregidor.

Es de importancia hacer mención que el número de alcaldes ordinarios se redujo de dos a uno, en tanto, los regidores tenían como función principal la de administrar la ciudad, la policía, el abasto, expedición de licencias, salud pública, defensa de las prerrogativas comunales, rechazo de invasiones por los gobernadores; además de contar con facultades legislativas y ejecutivas.

En sus orígenes, la figura del regidor era la que guardaba un carácter de arraigo popular, esta situación cambió y para obtener dicho cargo, era necesario comprarlo.

Los alguaciles tenían a su cargo la detención de los delincuentes en cumplimiento de las ordenanzas sobre seguridad pública; la ejecución de las órdenes de encarcelamiento emitidas por la audiencia y alcaldes, así como la custodia de los reos confesos o presuntos.

El cargo de alférez era de importancia: participaban en el cabildo y tenían voto antes que los regidores; podían suplir al alcalde ordinario en caso de ausencia.

El Procurador del Cabildo era el defensor de los derechos ciudadanos en contra de todos, incluido el propio cabildo. Por Cédula del 23 de noviembre de 1623, Felipe IV permitió que el procurador fuese elegido por los regidores, pero sin

conceder el cargo como perteneciente al ayuntamiento, pero más adelante, este cargo recibió el nombre de síndico.

Otros cargos que integraron al Ayuntamiento y que se nombraban en Cabildo, fueron:

- Los Diputados de pobres, que tenían como función el procurar atención a los pobres de la cárcel.
- Los diputados de propios, vigilaban el manejo de los fondos y las finanzas del ayuntamiento.
- El obrero mayor tenía bajo su responsabilidad la vigilancia de las obras públicas.
- Los diputados de policía, quienes conjuntamente con el corregidor integraban la Junta de Policía, se encargaban de cuidar el cumplimiento de las normas relativas a seguridad pública.
- Un contador, encargado de llevar los libros de contabilidad y manejo de los fondos del ayuntamiento.
- Un mayordomo de propios y rentas.
- Dos regidores llamados fiel y ejecutores que conjuntamente con el corregidor tenían como función verificar el cumplimiento de las disposiciones emitidas y relativas a subsistencias; asimismo podían fijar precios para artículos de consumo popular.
- Un fiel encargado de marcar los pesos, pesas romanas, marcos y medidas, por cuyo concepto el ayuntamiento cobraba los correspondientes derechos.

Una vez que hemos hecho referencia a algunos de los cargos que más significativamente se desempeñaron en esta época, es indispensable hacer

algunos apuntes respecto a la forma en que se constituía y administraba la Hacienda del Ayuntamiento.

Los cabildos contaban con dos clases de bienes: los comunes que eran aquellos de los que gozaba todo el vecindario; y los propios provenientes de algún producto del ayuntamiento tendientes a sufragar gastos públicos.

Los ingresos del ayuntamiento provenían de dos fuentes: los bienes propios y de los arbitrios:

- Los propios podían ser rústicos o urbanos, inclusive desde la traza de las ciudades solía dejarse algún espacio que posteriormente se utilizaría por el Ayuntamiento.

- Los arbitrios consistían en sisas, derramas, contribuciones y concesiones. La sisa era un impuesto excepcional, que se destinaba a una obra o servicio. Las derramas o repartimientos eran pagos que se hacían divididos a prorrata entre varias localidades por alguna causa común a ellas; el Ayuntamiento fue en México, durante la Colonia, un instrumento de apoyo y organización de las actividades gubernamentales que recibió espontánea acogida por la población:

En el caso de la ciudad de México se hizo patente el trasplante del municipio español a nuevas tierras, una vez que fueron limpiadas las ruinas que ocupara la Gran Tenochtitlán y en donde se instaló el ayuntamiento en la nueva capital se procedió a fijar como vecinos a tantos como se pudiera, de aquí se derivó que otras de las primeras funciones de los cabildos fuese la planificación.<sup>35</sup>

Vamos analizar estas dos funciones de los cabildos coloniales: formar lazos de vecindad y planificar.

---

(35) IBIDEM.

Las normas y prerrogativas para fijar la vecindad fueron características de los primeros años de la Colonia, durante los cuales se buscaba con gran interés arraigar a los habitantes a sus lugares de residencia.

Por otra parte, las actividades de planificación de la ciudad, su traza propiamente dicha, y algunas ordenanzas de contenido esencialmente urbanístico conforman el acervo de una tradición urbanística que España ha legado a nuestro país.

Finalmente, cabe señalar que la figura jurídica del Ayuntamiento que los españoles tanto dieron a respetar, compella en cierto modo con jerarquías mayores como la del virrey que al menos en sus inicios propugnaba por la pureza de sus facultades.

Un acontecimiento que resulta importante resaltar es la adopción del sistema de intendencias en la Nueva España a partir de 1776, mediante la ordenanza de intendentes. Fue precisamente a instancias del visitador José de Gálvez que se instauraron en Nueva España doce intendencias, de las cuales la más importante era la intendencia de México.

Cada intendencia se dividió en partidos y cada partido en municipalidades, sustituyendo los intendentes a los gobernadores o justicias mayores, en tanto los alcaldes mayores fueron reemplazados por los subdelegados.

Los intendentes corregidores presidían los ayuntamientos además de dirigir cada uno su intendencia, tenían funciones de policía e intervenían en aspectos de hacienda y guerra.

Hasta la consumación de la Independencia, el gobierno de la ciudad de México y en general los ayuntamientos en la Nueva España conservaron su forma tradicional, con algunas variantes.

Como ya se ha destacado en líneas anteriores, el gobierno de la ciudad de México frecuentemente veía limitadas sus facultades por la existencia de poderes superiores al suyo, dentro de los límites de la propia ciudad; tal es el caso del virrey de la Audiencia quien condicionaba o propiciaba algunas de las más importantes decisiones que el Ayuntamiento tomó durante este periodo.

El virrey a menudo intervenía en asuntos locales, ejerciendo su control personal sobre aspectos de comercio y de obra pública, así como en lo relativo a los fondos del Ayuntamiento, a través de las concesiones.

Por su parte, la Audiencia a medida que pasó el tiempo obtuvo cada vez mayor injerencia en asuntos financieros del Ayuntamiento; por otro lado, se sujetó al requisito de aprobación de la audiencia la expedición de cualquier ordenanza por parte del Ayuntamiento, inclusive se daba el caso de que la propia Audiencia legislara para cuestiones de interés local.

El 9 de marzo de 1812 se promulgó la Constitución de Cádiz publicándose posteriormente el 21 de marzo en la Gaceta de la Regencia las formalidades con que debía publicarse y jurarse.

La nueva Constitución establecía que los ayuntamientos se compondrían de alcaldes, regidores y el procurador síndico presididos por un jefe político, en donde lo hubiese, y el alcalde o el primero que haya sido nombrado, en el caso de existir dos.

En su artículo 312 se establecían los nombramientos por elección de alcaldes, regidores y procuradores síndicos, al tiempo que se abolían los puestos

perpetuos; sin embargo, en América y muy especialmente en la ciudad de México, las disposiciones de la Constitución de Cádiz no se aplicaron estrictamente, por lo cual, no se dieron los resultados que se esperaban, el Virrey Venegas pretendió en principio prorrogar los cargos ya existentes, lo que consiguió hasta los primeros meses de 1813.

Por Decreto de Fernando VII del 4 de mayo de 1814 se restauró el sistema absolutista y se anuló lo hecho por las Cortes de esta forma concluye la vigencia de la Constitución de Cádiz.

En marzo de 1820 como consecuencia del levantamiento de Riego, Fernando VII restableció la Constitución de Cádiz y el Virrey de Apodaca la juró el 31 de mayo del mismo año. A partir de este suceso se reinstalaron los ayuntamientos, así como las seis diputaciones provinciales en que se había dividido el territorio de la Nueva España en 1812.

En la ciudad de México, se tomaron medidas para designar a los electores que nombrarían a los encargados del nuevo Ayuntamiento, realizándose la elección el 21 de julio de 1820; fue esta ciudad una de las que más rápido acato la disposición constitucional.

Con el advenimiento del Plan de Iguala, el ayuntamiento de la Ciudad de México se encontró con el problema de definir su apoyo a la Constitución que había jurado y que se recibió con tanto júbilo, o dar su simpatía a las fuerzas de Guerrero e Iturbide que se acercaban a la capital.

Con la promulgación de la Constitución de 1812, se planteó en México y en América la posibilidad de la vida independiente, más aún con las profundas inquietudes liberales que predominaban en la Nueva España.

Las funciones más importantes que la Constitución de Cádiz estableció para los ayuntamientos y, en consecuencia también para el de la Ciudad de México, tal y como lo disponía el artículo 321 del propio cuerpo legal; son los siguientes:

- 1.- Tenían a su cargo la policía de salubridad y comodidad;
- 2.- Auxiliar al alcalde en todo lo relativo a la seguridad de las personas, bienes de los vecinos y la conservación del orden público;
- 3.- La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo su responsabilidad;
- 4.- Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva;
- 5.- Cuidar de los establecimientos para la educación;
- 6.- Cuidar de los Hospitales, orfanatorios y, en general, casas de beneficencia;
- 7.- Cuidar de la Construcción y reparación de los caminos, calzadas y, en general obras públicas necesarias;

**8.- Formar las ordenanzas del pueblo y presentarlas para su aprobación en las cortes a través de la diputación provincial;**

**9.- Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y las circunstancias de los pueblos.<sup>36</sup>**

Los acontecimientos finales de la lucha por la Independencia marcaron la pauta para realizar actividades tendientes del gobierno de la capital en los primeros días después de lograda la Independencia. Dos documentos resultan de singular trascendencia en el estudio de las actividades que dicho gobierno realizó: el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

El Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821 unió los esfuerzos de Iturbide y de las tropas insurgentes con el objeto de lograr la Independencia los tres grandes principios que este plan invocaba eran la Religión, la Independencia y la Unión, mismos que fueron denominados como las "Tres Garantías", nombre que también adoptó el ejército que consumó la independencia. Así mismo contenía entre sus disposiciones específicas algunas que incidieron en el gobierno de la ciudad. Este plan se componía de 23 bases, dentro de las cuales, destacamos a continuación aquellas que son de trascendencia para nuestro estudio:

**base 2: La absoluta Independencia del reino;**

**base 3: Gobierno monárquico templado por una constitución del país;**

---

(36) MATUTE, ALVARO. MEXICO EN EL SIGLO XIX: ANTOLOGIA DE FUENTES E INTERPRETACIONES HISTORICAS. EDITADO POR LA UNAM, MEXICO, 1973, P. 288

**base 5:** Se establecería una junta, en tanto se lograban reunir las Cortes que hicieran efectivo este plan;

**base: 6:** La Junta se nombraría gubernativa y estaría compuesta por vocales ya propuestos al virrey.

**base 7:** La Junta gobernaría en virtud del juramento que se prestara al rey, en tanto este se presentaba en México y entonces se suspenderían todas las ulteriores órdenes.

**base 8:** Si Fernando VII no se resolviera a venir a México, la junta o la regencia mandaría a nombre de la nación mientras era resuelta la testa que habría de coronarse.

**base 10:** Las Cortes resolverían si habría de continuar ésta junta o sustituirse por una regencia mientras llegaba el emperador.

**base 11:** Elaborarían luego de reunirse la Constitución del Imperio Mexicano.

**base 15:** Todos los ramos del Estado y empleados públicos sólo serán removidos los que se opusieran a este plan, y sustituidos por los que más se hubieran distinguido en su adhesión, virtud y mérito.

**base 20:** En tanto se reunían las Cortes, se procederá en los delitos con total arreglo a la constitución española.<sup>37</sup>

---

(37) IBIDEM.

Como puede notarse, con la expedición del Plan de Iguala se pretendía mantener un estado de cosas más o menos inmóvil, prudentemente prorrogado, para no perder el orden jurídico y material; esto claro está, en cuanto a la organización del país, pues se sobreentiende que su objetivo principal era la obtención de la independencia.

La proclama del Plan de Iguala no tuvo en principio repercusiones en la capital, que se encontraba aún bajo el dominio realista del Rey Apodaca, inclusive se realizó la elección de diputados a las Cortes para 1822 y 1823, aunque sin pena ni gloria.

Por lo que respecta a los Tratados de Córdoba, éstos fueron firmados el 24 de agosto de 1821 y su conclusión tuvo como antecedente el arribo a la Nueva España del virrey O'Donojú, quien venía a tomar a su cargo el gobierno del país y se entrevistó con Iturbide, al percatarse que el dominio realista era casi inexistente.

Los Tratados de Córdoba, como veremos en las siguientes líneas, vinieron a formalizar de alguna manera disposiciones que ya aparecían en el Plan de Iguala, pero que por lo heterogéneo del dominio insurgente, no pudieron ser aplicadas en todo el país.

Por otra parte, aunque su objetivo fundamental era el mismo que el del Plan de Iguala, los Tratados se convirtieron en el consenso de las dos facciones por obtener la independencia de México, aun cuando se contemplara el establecimiento de una monarquía ofrecida en primer término a Fernando VII.

Los puntos más importantes de los Tratados de Córdoba, para efectos del presente estudio, son:

**ARTICULO 1o.** Esta América se reconocerá por nación soberana e independiente y se llamará en lo sucesivo Imperio Mexicano.

**ARTICULO 2o.** El gobierno del Imperio será monárquico constitucional moderado.

**ARTICULO 4o.** El emperador fijará su corte en México, que será la capital del Imperio.

**ARTICULO 6o.** Se nombrará inmediatamente conforme al espíritu del Plan de Iguala, una junta compuesta de los primeros hombres del Imperio por su virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto, de aquellos que están designados por la opinión general, cuyo número será bastante considerable para que la reunión asegure el acierto en sus determinaciones que proviniera de la autoridad y facultades que le conceden los artículos siguientes.

**ARTICULO 7o.** La junta que trata el artículo anterior se llamará Junta Nacional Gubernativa.

**ARTICULO 10.** El primer paso de la Junta Provisional de Gobierno será hacer un manifiesto al público de su instalación y motivos que la reunieron, con las demás explicaciones que considere convenientes para ilustrar al pueblo sobre sus intereses y modo de proceder en la elección de diputados a Cortes, de que se hablará después.

**ARTICULO 11.** La Junta Provisional de Gobierno nombrará en seguida de la elección de su presidente, una Regencia compuesta de tres personas, de su seno o fuera de él, en quien resida el Poder Ejecutivo y que gobierne el nombre del monarca hasta que éste empuñe el cetro del Imperio.

**ARTICULO 12.** Instalada la Junta Provisional gobernará interinamente conformen a las leyes vigentes en todo lo que no se oponga al Plan de Iguala, y mientras las Cortes formen la Constitución del Estado.

**ARTICULO 14.** El Poder Ejecutivo reside en la Regencia, el Legislativo en las Cortes, pero como ha de mediar algún tiempo de que éstas se reúnan, para que ambos no recaigan en una misma autoridad, ejercerá la Junta el Poder Legislativo: primero, para los casos que puedan ocurrir y que no den lugar a esperar la reunión de las Cortes entonces se procederá de acuerdo con la regencia; segundo, para servir a la Regencia de cuerpo auxiliar y consultivo en sus determinaciones.

**ARTICULO 16.** No tendrá lugar lo anterior alternativa respecto de los empleados públicos o militares que notoriamente son desafectos a la Independencia mexicana, sino que éstos accesoriamente saldrán de este Imperio, dentro del término que la Regencia prescriba, llevando y pagando los derechos de que habla el artículo anterior.

Estos dos documentos resultaron de importancia para el gobierno de la ciudad de México, pues en virtud de ellos, y en tanto se integraban las Cortes, como Poder Constituyente como primera obligación y objetivo se dejaron subsistentes los Ayuntamientos bajo el control de los jefes políticos, según el artículo 306 de la Constitución de Cádiz.

En cumplimiento con lo establecido con el Plan de Iguala en los Tratados de Córdoba y el acta de Cabildo del día 28 de septiembre de 1821 se instaló la Junta Gubernativa, además el 29 del mismo mes y año se instaló la Regencia.

Los acontecimientos que dieron lugar a la consumación de la Independencia no afectaron la estructura del Ayuntamiento de la Ciudad de México, misma que se conservó bajo el dominio realista hasta la entrada victoriosa del Ejército Trigarante.

Los instrumentos que dieron forma tanto a los objetivos como a los compromisos de los Insurgentes, y en última instancia a la rendición de los realistas que perseguían renovar el estado de las cosas, tanto jurídica como política y administrativamente, pero sin alterar bruscamente el orden establecido; por esta razón, no irrumpieron en contra de la institución del ayuntamiento, pues esperaban la creación de la Constitución que los gobernaría y organizaría.

La figura del ayuntamiento en términos generales en toda la Nueva España había hecho oposición a la fuerza real, tanto en aspectos administrativos como políticos, por lo que más que resultarles antagónica, les produjo en muchas circunstancias un buen apoyo a los criollos insurgentes.

En las actas de cabildo correspondientes al 24 de septiembre de 1821 y días subsecuentes, una vez que se ha recibido la comunicación de Iturbide de su próximo arribo victorioso a la ciudad, se revela la idea de absoluta resignación y sumisión inclusive al nuevo estado de cosas preparándose el Ayuntamiento, a darle el recibimiento merecido; esta situación se destaca toda vez que, como siempre acontecía al gobierno de la ciudad, éste se encontraba en la difícil y delicada misión de coexistir con un poder superior en jerarquía y fuerza.

### **C) EL DISTRITO FEDERAL**

Una de las primeras cuestiones que se presentó ante los constituyentes mexicanos, apenas realizada la independencia política, fue la de fijar la sede de los poderes federales. Durante más de quinientos años había existido un centro político, primero con el señorío indígena; después, en la organización colonial. Como bien apunta el tratadista Andrés Serra Rojas:

"A la ciudad de México se ligan los recuerdos 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."<sup>38</sup>

A través del tiempo la ciudad de México fue atravesando por distintas etapas de evolución que le permitieron ir formando su propia organización política, primero como México-Tenochtitlán y posteriormente en la Época Colonial la ciudad de México fue la capital más importante del virreinato español; pero, es de importancia apuntar que el origen del Distrito Federal se basa en el Federalismo.

Antes de analizar las instituciones políticas mexicanas, debemos aludir al Distrito de Columbia en los Estados Unidos de Norteamérica, porque su régimen federal sirvió de modelo para la adopción de esta institución federativa en México, aún cuando su nacimiento y evolución fue distinta al Distrito Federal que se erigió en nuestro país, al respecto Sayeg Helú Jorge menciona lo siguiente:

---

(38) SERRA ROJAS, ANDRÉS. DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1988. T.I., P.593

El Federalismo como forma de organización política nació a fines del siglo XVIII en Estados Unidos de Norteamérica que en esa época se hallaba constituido por las posesiones inglesas que se encontraban al norte del Continente, eran trece colonias independientes la una de la otra pero ligadas entre sí, sin embargo, se veían unidas por diversos factores como eran: la misma comunidad de origen, el idioma, la religión y las costumbres, lo que hacía que se vieran fortalecidas, en la lucha que sostenían en contra de aquel enemigo común que las mantenía sujetas a un estrecho tutelaje: Inglaterra, de la que no tardarían en separarse ejerciendo el natural derecho que habría de culminar con su emancipación.

En estas condiciones, y ante el peligro que sentían los nuevos Estados de ser conquistados otra vez, así como de que les fuera arrebatada su recién lograda independencia, fue lo que los obligó a optar por el régimen federal como la organización política que mantuviera a salvo los derechos e intereses del pueblo, mediante una dualidad de gobiernos que se frenan el uno al otro, y en los cuales el único soberano es el pueblo.<sup>39</sup>

Lo anterior, describe las circunstancias que permitieron que se adoptara el sistema federal en los Estados Unidos de Norteamérica; aunque nuestro país no se encontraba en la misma situación, ni tenía las mismas necesidades que satisfacer al momento de adoptarse el sistema federal, lo cierto es, que requería también, de una forma de organización política que mantuviera la unidad del país, amenazada por los regionalismos nacionales y sobre todo que preservara los derechos del pueblo.

---

(39) SAYEG HELU, JORGE. LA CREACION DEL DISTRITO FEDERAL. EDITADO POR EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, COLECCION POPULAR, CIUDAD DE MEXICO, NUM. 26, MEXICO 1975, PP. 11Y 12.

En el caso de los Estados Unidos de Norteamérica el jurista mexicano, Tena Ramírez menciona como una de las causas de la formación del Distrito de Columbia, lo siguiente:

"La asamblea constituyente en Filadelfia, que había sido hostigada por un grupo de descontentos sin que la autoridad ejecutiva de Pensilvania hiciera nada por auxiliarla, tuvo que emigrar a otros lugares en solicitud de protección de las autoridades locales. No es extraño que en vista de este precedente, los constituyentes hubieren pensado en la necesidad de que el gobierno nacional residiera en un lugar exento de jurisdicción de cualquier estado de la Unión."<sup>40</sup>

Debido a lo anterior, es por lo que apareció por primera vez una circunscripción territorial que, cedida por los Estados de Maryland y Virginia sirviera de asiento a los poderes federales:

"A partir del año 1800 se estableció, así, alrededor del río Potomac, el distrito federal estadounidense, al que se dió el nombre de Distrito de Columbia, dentro de cuyos perímetros se erigió la ciudad de Washington como capital del propio distrito. Hasta ese entonces los poderes federales coexistieron con los locales del Estado de Pennsylvania, con sede en la ciudad de Filadelfia: su capital."<sup>41</sup>

Es de esta forma como nace el primer Distrito Federal, como una entidad federada, que constituyó el asiento del Gobierno Federal Norteamericano

---

(40) TENA RAMIREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL. EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1990, P.299

(41) SAYEG HELU, JORGE. LA CREACION DEL DISTRITO FEDERAL. OB. CIT., P.33

antecediendo al que se erigió en nuestro país. Al respecto, el autor Andrés Serra Rojas, señala:

"El artículo 1, sección VII, inciso XVII, en su primera parte de la constitución de los Estados Unidos de Norteamérica señala entre las facultades del Congreso Federal la de: "legislar exclusivamente en todas las materias concernientes al distrito, que por cesión de uno o varios estados y aceptación del Congreso que haya sido elegido para residencia del Gobierno Federal, distrito cuya área no podrá exceder de 10 millas cuadradas". En las Leyes del 16 de julio de 1780 y 3 de marzo de 1791 se establecía el Distrito de Columbia.<sup>42</sup>

La cita anterior, es el fundamento legal del establecimiento del Gobierno Federal, que describe tanto la circunscripción del mismo como la facultad que se le otorga para legislar en todas las materias que atañen al Distrito de Columbia.

En su forma original el Distrito de Columbia comprendió una gran extensión de 100 millas cuadradas, cedidas por Virginia y Maryland, pero se devolvió la primera parte cedida en 1846, quedando una área de 62 millas cuadradas aproximadamente. Desde 1871 existieron dos municipios que son Alejandría y Georgetown. Temporalmente en 1874 y luego en forma permanente en 1878 se organizó el distrito como una corporación municipal.

En cuanto a la integración del Distrito de Columbia, Andrés Serra Rojas apunta:

Tres comisionados nombrados por el Presidente, uno de los cuales tiene que ser oficial en el Cuerpo de Ingenieros del Ejército y dos de partidos políticos

---

(42) SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO. OB. CIT., P. 593

diversos, actúan en las funciones municipales del Distrito. La educación es administrada por una oficina designada por la Corte Suprema del Distrito.

A partir de 1967 el gobierno del Distrito de Columbia consiste en un cuerpo formado por un comisionado mayor (que más o menos equivale a un alcalde), y por nueve miembros de Consejo, todos nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado.

El Gobierno Federal contribuye al sostenimiento del Distrito. Los ciudadanos gozan de todos los derechos civiles, de acuerdo con la Constitución, pero no pueden votar, excepto en los estados donde tienen su residencia legal. La Constitución no establece expresamente normas que regulen al distrito salvo la señalada.<sup>43</sup>

El 7 de mayo de 1974, los ciudadanos del Distrito de Columbia aprobaron un cuerpo de disposiciones denominado "The Home Rule Charter" a través del cual obtenían la primera forma de gobierno electo en cien años. El Distrito tiene también un miembro no votante en la Cámara de Representantes.

El 22 de agosto de 1978, el Senado presentó una propuesta de enmienda constitucional para otorgar a Washington, Distrito de Columbia, voto representativo en el Congreso. Esta enmienda fue aprobada, pero para que sea efectiva debió ser ratificada, al menos por 38 de las legislaturas estatales.

Recientemente fue incorporada a la Constitución Norteamericana la enmienda número veintitrés -por la que ya se permite a los ciudadanos del Distrito de Columbia participar en las elecciones para Presidente y Vicepresidente- la cual a la letra dice: "El Distrito que constituye la sede del gobierno de los Estados Unidos nombrará, según disponga el Congreso:

---

(43) IBIDEM

la letra dice: "El Distrito que constituye la sede del gobierno de los Estados Unidos nombrará, según disponga el Congreso:

Un numero de electores para elegir al Presidente y al Vicepresidente, igual al numero total de senadores y representantes ante el Congreso al que el Distrito tendría derecho si fuere un Estado, pero en ningún caso será dicho numero mayor que el del Estado de menos población; estos electores se sumaran al numero de aquellos electores nombrados por los Estados, pero, para fines de la elección de Presidente y Vicepresidente, serán considerados como electores nombrados por un Estado; celebraran sus reuniones en el Distrito y cumplirán con los deberes que se estipulan en la enmienda XII.

Lo descrito con anterioridad muestra la evolución de las funciones, integración y facultades que tenía el Distrito de Colombia de acuerdo a lo establecido en la Constitución Norteamericana, lo cual constituye un antecedente relevante para la creación del Distrito Federal en México, pero autores como Manuel Herrera y Lasso, Daniel Moreno y Andrés Lira coinciden en afirmar que la implantación en nuestro país del Distrito Federal, es sólo la imitación del sistema vecino, tal y como lo señala este último autor:

"Pero sobre la idea de un mecanismo tan lógicamente montado opera siempre la realidad, porque 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 un Distrito Federal; y tal fue el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, que inspiró a nuestros constituyentes de la primera República

dejarse de largo, para instalar los poderes de cualquier régimen político. Era y es la ciudad de México.<sup>44</sup>

Este autor considera que se la creación del Distrito Federal en nuestro país fue sólo la imitación del sistema federal del país del norte, mismo que no se aplicó al pie de la letra, porque fue necesario considerar que en el caso del Gobierno de la Ciudad de México ya existía una organización política y administrativa que provenía desde la cultura azteca hasta el momento en que se adopta el sistema federal, esto marco la asaz diferencia con el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.

En México la creación del Distrito Federal como lugar de residencia de los poderes federales es consecuencia de la adopción del federalismo. Es de importancia mencionar nuevamente que las circunstancias que imperaron para la creación del Distrito Federal en nuestro país fueron distintas, por lo que se hará mención de los antecedentes más relevantes que dieron paso a la creación del mismo.

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, expedido en Apatzingán el 23 de Octubre de 1814 conservó el estado de cosas imperantes en aquella época en lo relativo al régimen municipal, al declarar en su artículo 21: "Mientras que la Soberanía de la Nación forma el Cuerpo de Leyes que ha de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor, ha excepción de las que por el presente y otros Decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se derogen. A su vez el Plan de Iguala dejó subsistentes los

---

(44) LIRA, ANDRES. LA CREACION DEL DISTRITO FEDERAL. EDITADO POR EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, VOL VII DE LA REPUBLICA FEDERAL MEXICANA, MEXICO, 1974, P. 118

de las que por el presente y otros Decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se derogen. A su vez el Plan de Iguala dejó subsistentes los Ayuntamientos bajo el control de los Jefes políticos según el artículo 309 de la Constitución de Cádiz. Consumada la Independencia, el Congreso Constituyente por decreto de 26 de febrero de 1822, confirmó con carácter interino, como lo había hecho el Plan de Iguala, a todas las autoridades civiles y militares obligándolas a jurar sujeción a las Bases constitucionales. En todas estas disposiciones que conformaban, si bien transitoriamente a la nueva Nación, no se llegó a modificar la estructura del Municipio".<sup>45</sup>

Al consumarse la independencia y encontrándose el país ante la disyuntiva de elegir su propia forma de gobernarse, en la época que aconteció no tenía más que dos maneras de organizarse: 1) Volver a las instituciones tradicionales de la colonia española, las cuales fueron precisamente parte de las causas de las que surgió el movimiento de independencia, o 2) Tomar como modelo el sistema de gobierno del naciente vecino del norte, que al parecer, había obtenido buenos resultados de esa manera; por lo que, previamente a que Agustín de Iturbide fuera proclamado emperador, el 24 de febrero de 1822, se instaló, el primer Congreso mexicano.

Los Tratados de Córdoba, sin embargo, fueron declarados "nulos e ilegales" por las Cortes españolas, lo que provocó en el seno del nuevo Congreso la declaración de que la soberanía nacional residía en el Congreso Constituyente, al que correspondería el ejercicio del poder legislativo; por su parte, los poderes

---

(45) OCHOA CAMPOS, MANUEL. LA REFORMA MUNICIPAL. OB. CIT. P. 229

Ejecutivo y Judicial se delegaban interinamente en las personas que formaban la Regencia y los Tribunales.<sup>46</sup>

Desde el punto de vista político, esta declaración de las Cortes españolas vino a precipitar lo que se venía persiguiendo desde tiempo atrás, que fue la proclamación de Agustín de Iturbide como emperador de México.

Cabe destacar, un aspecto importante, que al jurar Iturbide la observancia de la Constitución, como ésta aun no existía, juraba igualmente guardar la Constitución española en la parte que estuviera vigente.

Nos permitimos resaltar esta situación, puesto que como se ha señalado, la Constitución de 1812 proporcionó la estructura con que esencialmente funcionaron los ayuntamientos en el país y, consecuentemente, en la ciudad de México.

Durante el periodo en que existió el Imperio, no se tiene noticia de que se haya expedido alguna nueva forma de organización del gobierno de la ciudad de México, lo cual resultó lógico, toda vez que el Congreso enfrentó problemas más graves y pretendía elaborar una nueva Constitución; por otra parte, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba precisaban claramente la subsistencia de la Constitución de Cádiz de 1812, hasta la creación de una nueva, de carácter nacional.<sup>47</sup>

Únicamente recordamos que de acuerdo con los Tratados de Córdoba, específicamente el artículo 4o., la Ciudad de México sería la capital del país, lo cual se llevó a cabo durante el Imperio, y en ella residía el Congreso. Aunque la Ciudad de México había fungido como la capital de Nueva España y el lugar

(46) AGUIRRE VIZUET, JAVIER. EL DISTRITO FEDERAL. ORGANIZACION JURIDICA Y POLITICA. EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1989, P. 30

(47) AGUIRRE VIZUET, JAVIER. EL DISTRITO FEDERAL. ORGANIZACION JURIDICA Y POLITICA. OB. CIT. P. 31

donde residía el virrey, a partir de los Tratados de Córdoba, se convirtió en la capital de una nación independiente y, por primera vez, el lugar donde residían los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Mucho se discutió en el Congreso sobre la conveniencia o inconveniencia de que la Ciudad de México, capital que fuera del antiguo virreinato, diese albergue a los poderes federales y se constituyese por ende, en el Proyectado Distrito Federal; pero un encendido y bien razonado discurso del doctor Servando Teresa de Mier, fundado en seis atributos principales de la Ciudad de México, que eran: su notable belleza; el ser el centro político de la República; su extraordinaria dimensión cultural, y el ser, también un centro de esparcimiento sin paralelo en todo México; permitió disuadir las pretensiones de quienes, escudados fundamentalmente en la corrupción a que había llegado ya la ciudad de México, no vacilaban en proponer a la Ciudad de Querétaro para asiento de los poderes federales.<sup>48</sup>

Convincentes fueron, los argumentos de Fray Servando Teresa de Mier y sus palabras demostraron la conveniencia de hacer a la Ciudad de México el asiento de los poderes federales, por lo que el 20 de noviembre de 1824 es la fecha en que el Primer Presidente Constitucional de México promulgaba lo siguiente:

"1o. El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28a. del artículo 50 de la Constitución será la Ciudad de México.

2o. El distrito comprenderá un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.

---

(48) SAYEG HELU, JORGE. LA CREACION DEL DISTRITO FEDERAL. OB. CIT., PP. 38 Y 39.

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 que antecede.

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

5o. Internamente se arreglará el gobierno político y económico del Distrito Federal, por lo que se seguirá observándose la ley del 23 de junio de 1813 en todo lo que no se encuentre derogada.

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

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.

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

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

10. Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por una ley.<sup>149</sup>

---

(149) SAYEG HELU, JORGE. LA CREACION DEL DISTRITO FEDERAL. OB. CIT. PP.54 Y 55

A partir de este decreto se crea el Distrito Federal, mismo que señala tanto la extensión territorial como los órganos que ejercerán el gobierno del Distrito Federal, además de algunas disposiciones de carácter administrativo. La distinción que prevalece con el Distrito de Columbia de los Estados Unidos de Norteamérica, es que en México no se adoptó a partir de una cesión de territorio de varios estados como en el caso del país vecino, ya que en nuestro país su existencia se debe a una decisión del Congreso.

Es de esta forma como surge en nuestro país el Distrito Federal, el cual se erige en el territorio donde anteriormente se había fundado México-Tenochtitlán, como corazón y cabeza del Imperio Azteca, posteriormente fue el centro del virreinato mas poderoso del Nuevo Mundo con la consumación de la conquista española, y con la culminación de la lucha por la independencia se erige la capital del naciente Estado.

**CAPITULO SEGUNDO**  
**EVOLUCION DEL MARCO CONSTITUCIONAL**  
**DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

**CAPITULO SEGUNDO**  
**EVOLUCION DEL MARCO CONSTITUCIONAL**  
**DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

**A) CONSTITUCION DE 1824**

Una vez que se han descrito los antecedentes históricos del nacimiento Distrito Federal en nuestro país, resulta indispensable realizar un estudio acerca de la evolución del Gobierno del Distrito Federal en el marco constitucional que ha estado vigente desde su nacimiento hasta la actualidad.

En el surgimiento mismo de nuestro país y la adopción del Estado federal como forma de organización política, surgió la cuestión del Distrito Federal como asiento de los Poderes de la Federación: en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso Constituyente el 4 de octubre de 1824, en el artículo 50, fracciones XXVIII, XXIX, se establece, lo siguiente:

Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

"...XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado.

XXIX. Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario..."<sup>50</sup>

---

(50) \_\_\_\_\_, MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES. EDITADO POR LA CAMARA DE DIPUTADOS, XLVI LEGISLATURA; MEXICO, 1967, TOMO V, P.551.

El artículo anterior, constituye el fundamento formal de la creación del Distrito Federal y posteriormente, mediante decreto del 18 de noviembre de 1824, que ha quedado descrito en el capítulo anterior, dispuso que los Poderes de la Federación deberían radicar en esta ciudad y que el Distrito Federal fuera "el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de la ciudad de México y su radio de dos leguas."

Por lo que Aguirre Vizzuet describe, que el gobierno del Distrito Federal quedó de la siguiente forma: Un Poder Legislativo, a cargo del propio Congreso General; un Poder Ejecutivo, bajo la responsabilidad del Gobierno General, mismo que a su vez designaba un gobernador, con el carácter de interino, que ocuparía en lugar del jefe político y el Poder Judicial quedaba, por lo que toca al Distrito Federal, de momento en los mismos términos.<sup>51</sup>

Tanto el acta de creación del Distrito Federal como la Constitución de 1824, son los documentos en que se basa la nueva estructuración del Estado Mexicano y del gobierno del Distrito Federal, y aún cuando no existe una referencia directa a la Constitución para el régimen municipal en general, sí existe para el Distrito Federal que se complementa claramente con el Decreto de 20 de noviembre de 1824 y con toda la serie de disposiciones que fueron expedidas con posterioridad así como también aquellas cuya efectividad les permitieron subsistir, no obstante de haber sido creadas con anterioridad a la expedición de la Constitución de 1824.

---

(51) AGUIRRE VIZZUET, JAVIER. EL DISTRITO FEDERAL: ORGANIZACION JURIDICA Y POLITICA. OB. CIT., P.34

Con la expedición del Decreto del 20 de noviembre de 1824, se realizó la delimitación del Distrito Federal, quedando fuera de su circunscripción los poblados como Coyoacán; Xochimilco, Mexicaltzingo y Tlalpán, que formaron el Distrito de México con cabecera en Tlalpan.<sup>52</sup>

Delimitado el territorio que abarcaría el Distrito Federal, se expidieron diversos ordenamientos para regular las distintas materias que componía el régimen interior, por lo que haremos referencia a los más importantes:

-Decreto del 11 que disponía: "a partir de la legislatura próxima inmediata, el Distrito Federal tendrá representantes en la Cámara de Diputados, con arreglo a los artículos 10, 11, 12 y 13 de la Constitución". El nombramiento de los diputados del Distrito se haría por medio de las juntas electorales llamadas primarias, secundarias y de provincia.

-Decreto del 18 de abril de 1826, dispuso que " los pueblos cortados por la línea de demarcación del Distrito Federal y el Estado de México, pertenecerán a este último si la mayor parte de su población quedaba fuera del círculo distrital."

De esta manera se dió una incipiente pero real posibilidad para los habitantes del Distrito Federal a participar en las funciones electorales del país.

- El Reglamento de Jueces Auxiliares (6 de febrero de 1822), se expidió con antelación a la Constitución de 1824, establecía que además del regidor comisionado por cada dos cuarteles, debían existir dos auxiliares para cada cuartel menor según lo preceptuaba la Constitución de 1812, este Reglamento continuó rigiendo, aunque las atribuciones del jefe político, que era el que aprobaba los nombramientos de los jueces auxiliares, se transfirieron al gobernador.

---

(52) IBIDEM.

- El Bando de Policía y de Buen Gobierno del 7 de febrero de 1825, 7 de enero 1830, 20 de marzo de 1833 y 15 de enero de 1834.<sup>53</sup>

En los primeros años de vigencia de la Constitución de 1824, la sede de los poderes federales comenzó a funcionar como el resto de las entidades de la República, por lo que el autor Daniel Moreno menciona:

El Ayuntamiento de la ciudad no tenía rentas propias, pero si gozaba de elecciones populares. Los tribunales tenían como instancia superior a la Suprema Corte de Justicia. También se elegían diputados al Congreso de la Unión.<sup>54</sup>

Lo cual confirma que el Distrito Federal realizó sus funciones de acuerdo a su marco legal, dando efectivo cumplimiento a las funciones encomendadas y sobre todo participando en la vida democrática del país.

Al sustituirse el régimen federal por el régimen central en la Constitución de 1836 llamada "Las Siete Leyes Constitucionales" de la República Mexicana se hizo desaparecer el texto constitucional del Distrito Federal como sede de los Supremos Poderes del país al consignarse en un decreto fechado también el 30 de diciembre de 1836 que : "El Territorio Mexicano se divide en tantos departamentos cuantos eran los estados con las variaciones siguientes: Artículo 1o. "...el territorio de Tlaxcala se agrega al Departamento de México. La capital del Departamento de México es la ciudad de este nombre."

Esta Carta constitucional se caracterizó además del establecimiento de la república central, que concentrando el poder en la capital de México, convirtió a

(53) OCHOA CAMPOS, MOISES. LA REFORMA MUNICIPAL. OB. CIT. P. 236

(54) MORENO, DANIEL. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. EDITORIAL PAX, MEXICO, 1985 9A. ED., P. 345

los Estados en departamentos y suprimió los poderes locales, por haber creado un cuarto poder: el Supremo Poder Conservador; en consecuencia se anuló la existencia del Distrito Federal y su territorio se incorporó al del Departamento de México; sin embargo, aún cuando desapareció, la ciudad de México continuó siendo el asiento de los poderes de la República.<sup>55</sup>

Como se señala en esta nota, la supresión del Distrito Federal como residencia de los supremos poderes, fue imposible a los centralistas sustraerse de la realidad objetiva del país que no correspondía en esencia a lo expresado en el texto de esta Constitución.

El artículo 19, de la Segunda de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de fecha 29 de diciembre de 1836, establecía:

Este supremo poder residirá ordinariamente en la capital; pero en el caso de que la seguridad pública, o la suya exijan su traslación a otro punto cualquiera de la República, podrá acordarla o verificarla por tiempo limitado.<sup>56</sup>

Lo cual significa que los centralistas no pudieron sustraerse de la realidad, porque al dividirse la República en departamentos y ser la Ciudad de México la capital del Departamento de México y al mismo tiempo lugar de residencia del supremo Poder Conservador, y de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se dio el caso de que al menos teóricamente, la Ciudad de México sería la Capital del departamento de México como el lugar de residencia de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial al mismo tiempo en el centro del que partían las más altas decisiones centralistas a través del Supremo Poder Conservador.

---

(55) SAYEG HELU, JORGE. LA CREACION DEL DISTRITO FEDERAL. OB. CIT., PP. 60 Y 61

(56) \_\_\_\_\_, MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES. OB. CIT. P.553

La misma situación persistió durante la vigencia de las Bases de organización Política de la República Mexicana de 1843 de contenido centralista; posteriormente, en 1846, se restableció con carácter de transitorio la Constitución de 1824. Más adelante en el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 6o. del Acta Constitutiva y de Reformas, estableció:

Parte conducente: Mientras la Ciudad de México, sea Distrito Federal tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos senadores.<sup>57</sup>

El 21 de mayo de 1847 se restableció el sistema federal a través del "Acta Constitutiva y de Reformas de los Estados Unidos Mexicanos", por lo que se declaró vigente el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824. Con ello surge nuevamente el Distrito Federal tal y como fue creado en 1824, acordándose que mientras la ciudad de México fuera el Distrito Federal, tendría voto en la elección de Presidente y acreditaría, como los estados dos senadores al Congreso de la Unión. Por lo que el constitucionalista Daniel Moreno dice:

Al resurgir el Federalismo, con el Acta de Reformas de 1846 reaparece el Distrito Federal. La influencia de Rejón y otros connotados demócratas determinó que los ciudadanos de esta entidad tuvieran voto en la elección de Presidente, además elegiría al igual que los estados dos senadores.<sup>58</sup>

De esta forma resurgió la figura del Distrito Federal como asiento de los poderes federales, cuyo gobierno estaría a cargo de dichos poderes de la Unión Federal. Se reconoció a la ciudad de México como Distrito Federal y se estableció la incorporación de su representación plena en la Cámara de Senadores.

---

(57) IBIDEM.

(58) MORENO, DANIEL. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. OB. CIT. P. 345

Posteriormente en 1853 con la asunción al Poder Ejecutivo del General Antonio López de Santa Ana, se desconoció el Acta de reformas de 1847 y el gobierno de la ciudad de México se entregó a un ayuntamiento compuesto de un presidente, doce regidores y un síndico.

El 21 de septiembre de 1853, Santa Anna ordenó que los estados se llamaran Departamentos y el Distrito Federal se extinguió para pasar a ser el Distrito de México.

Con las "Bases para la Administración de la República" de 1853 se regreso al sistema centralista en donde paradójicamente se conserva el Distrito Federal hasta 1854 en que por decreto de Santa Anna se amplía el territorio del Distrito de México, por lo que sus límites fueron:

- Por el norte, aproximadamente hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec.
- Por el noroeste, hasta Tlalnepantla.
- Por el oriente, hasta el Peñón Viejo y de ahí hasta la medianía de las aguas de lago de Texcoco.
- Por el poniente, hasta Los Remedios, San Bartolo y Santa Fe.
- Por el sur, hasta Tlalpan.
- Por el sureste, hasta Xochimilco e Ixtapalapa
- Por el suroeste, hasta San Angel y Coyoacán.

Esta Situación se conservo al expedirse el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, decretado por el Presidente Ignacio Comonfort, en mayo de 1856.<sup>59</sup>

---

(59) IBIDEM.

**El Distrito Federal quedó Dividido en ocho prefecturas centrales, que correspondían a los ocho cuarteles mayores que formaban la municipalidad de México y en marzo del mismo año se fijaron los límites de las prefecturas exteriores del Distrito de México.**

## **B) LA CONSTITUCION DE 1857**

Toda la serie de movimientos militares que había venido sufriendo la nación y que le habían impedido dar estabilidad a los diferentes gobiernos que se habían conformado, vinieron a encontrar su final con el triunfo del Plan de Ayutla, mismo que pretendía la caída de Santa Anna y el establecimiento de un orden constitucional, por lo que en su artículo 2o, establecía:

Cuando éste (Plan de Ayutla) hubiera sido adoptado por la mayoría de la nación, el General en Jefe de las fuerzas que lo sostenga, convocará a un representante para cada Departamento y Territorio de los que hoy existen, y por el Distrito de la Capital, para que reunidos en el lugar que estime oportuno, elijan Presidente interino de la República, y le sirvan de Consejo durante el corto período de su cargo.<sup>60</sup>

Consideramos que la Revolución de Ayutla fue un levantamiento popular que dió a México su estructura y fisonomía definitiva, pues no se limitó a la simple destrucción del régimen existente, sino que habla de ser el origen de profundas modificaciones políticas y sociales.

El 15 de mayo de 1856, el régimen provisional expidió el Estatuto Orgánico Provisional que daba conformación y organización al gobierno en tanto se promulgaba la Constitución, mismo que en su artículo 2o establecía:

---

(60) \_\_\_\_\_, MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES. OB. CIT. P. 553

"El territorio nacional continuará dividido en los términos en que lo estaba al reformarse en Acapulco el Plan de Ayutla."<sup>61</sup>

Al igual que el Plan de Ayutla, el Estatuto Orgánico Provisional no aportó profundas innovaciones en la conformación del Distrito Federal, por lo que ambos ratificaron la demarcación última que se le había señalado.

Con todo lo anterior, en el Estatuto Orgánico se delimitaban las atribuciones de el gobernador del Distrito Federal, los gobernadores de los estados, jefes políticos de los territorios, a quienes les correspondían las siguientes funciones:

- Vigilar la conservación del orden público;
- Publicar leyes y decretos del Gobierno Federal;
- Nombrar a las autoridades políticas subalternas;
- Vigilar a la Hacienda Pública;
- Nombrar a las autoridades judiciales;
- Expedir Ordenanzas;
- Fomentar la instrucción;
- Organizar los tribunales y juzgados;
- Imponer multas;
- Expedir órdenes de cateo;
- Fomentar la construcción de caminos; y
- Aplicar las sanciones de ley.<sup>(62)</sup>

El Congreso Constituyente de 1856-1857 se definió por el sistema federal de gobierno, por lo que a lo largo de los debates se planteó la cuestión de la

(61) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. EDITORIAL PORRUA. MEXICO, 1994, P.932.

(62) OCHOA CAMPOS, MOISES. LA REFORMA MUNICIPAL. OB. C.I.T.238

residencia sede de los poderes federales y la forma de organización política del Distrito Federal.

En el Congreso Constituyente volvió a presentarse la discusión apasionada sobre el asiento de los poderes federales; el artículo 43 enumeró entre las partes integrantes de la Federación al Estado del Valle de México, mismo que se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección sólo tendrá efecto cuando los poderes federales se trasladen a otro lugar.<sup>63</sup>

Del fragor de las discusiones surgió, en efecto, el artículo 46 de la Constitución de 1857, que disponía:

"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."<sup>64</sup>

La organización del Distrito Federal, en la Constitución de 1857, se enfrentó a diversos problemas, como se ha señalado con antelación. En principio, se pensó cambiar la residencia de los poderes a Querétaro o Aguascalientes; sin embargo, finalmente se optó por dejar que siguiera ubicado en la ciudad de México, pero en el caso de que dicha residencia fuese cambiada en un futuro, se formaría, en el territorio ocupado por el Distrito Federal una entidad denominada Estado del Valle de México y sería parte integrante de la Federación. Así también, el Congreso de la Unión tenía la facultad de decretar este traslado, según se dispuso en el artículo 72 fracción VI. Ahora bien, mientras no se cambiara dicha residencia, es decir, en tanto los aludidos poderes radicaran en la ciudad de México, ésta representaría al Distrito Federal,

---

(63) OCHOA CAMPOS, MOISES. LA REFORMA MUNICIPAL. OB. CIT. P. 288

(64) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, OB. CIT. P. 933

cuyo órgano legislativo era el propio Congreso según lo determina la fracción VI original del citado artículo 72, la cual estaba concebida en los siguientes términos: "El Congreso tiene facultad: ...VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales..."<sup>65</sup>

Lo anterior, significa que dicha facultad no se extinguiría a consecuencia de que el Congreso dispusiera que la aludida residencia se estableciera en un lugar distinto de la ciudad de México ni de que, por ende, el Distrito Federal que representaba se convirtiese en el Estado del Valle de México, toda vez que los poderes federales deben siempre tener, por modo ineludible, un sitio en que residir y este sitio no es otro que el indicado Distrito, del cual no se podrá prescindir en un régimen federativo, independientemente de su localización.

Ignacio Burgoa, gran constitucionalista mexicano dice al respecto: "Dicha disposición constitucional le atribuye 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 los diputados al Congreso de la Unión a razón de uno por cada cuarenta mil habitantes o por una fracción que pasase de veinte mil según lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución de 57."<sup>66</sup>

En razón de lo mencionado con anterioridad, decimos que la Constitución de 1857 organizó al país con la forma de una república representativa, democrática y federal; en dicho texto constitucional se reservaron al Congreso de la Unión

---

(65) IBIDEM

(66) IBIDEM.

las facultades para organizar el gobierno del Distrito Federal, se determinó la facultad para los ciudadanos de elegir a sus autoridades municipales y judiciales.

En 1858 se proclamó presidente provisional el conservador Felix Zuluoaga, quien intentó restablecer el régimen centralista y una política de sujeción de los Estados al gobierno establecido en la capital de la República.

Con el triunfo de la República Federal en 1861, el Presidente Benito Juárez reinstala nuevamente el Distrito Federal, atribuyéndose a la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación las facultades de gobierno del Distrito Federal en los ámbitos político y administrativo.

En los años subsecuentes, se dictaron para el Distrito Federal múltiples disposiciones sobre organización política y división territorial que en esencia no lo afectaron en cuanto a su calidad de sede de los poderes federales.

El 4 de mayo de 1861 se expidió un decreto sobre elecciones que ordenaba que el ayuntamiento de la capital estuviera compuesto por veinte regidores y dos procuradores de la ciudad. Las demás poblaciones del Distrito, cuyo censo fuera no menor de cuatro mil habitantes, debían contar también con sus respectivos ayuntamientos, integrados por siete regidores y un procurador.

El 5 de marzo de 1861 se señaló la división municipal para el Distrito Federal, consistiendo esta en la municipalidad de México y 4 partidos. En cada partido habla un prefecto que era presidente nato de su respectivo ayuntamiento y jefe de la policía.

Por decreto del 6 de mayo de 1861, el Distrito Federal quedó dividido de la siguiente manera:

1. Municipalidad de México
2. Partido de Guadalupe-Hidalgo
3. Partido de Xochimilco
4. Partido de Tlalpan
5. Partido de Tacubaya.<sup>67</sup>

El gobernador del Distrito Federal demarcaba las poblaciones, villas, barrios que correspondían a cada partido; fijaba sus presupuestos, nombraba y removía a los prefectos y, en la municipalidad de México, hacía las veces de autoridad local.

Aun cuando durante el periodo de la intervención francesa no todo el territorio quedó bajo el dominio del Imperio, se expidió el Estatuto Provisional del Imperio, de fecha 10 de abril de 1863, en virtud del cual el territorio del país se dividía en departamentos, cada departamento en distritos y cada distrito en municipalidades.

Los departamentos eran administrados por los prefectos imperiales que tenían funciones judiciales, administrativas y consultivas, pero en el caso de la ciudad de México, misma que quedó comprendida dentro del departamento del Valle de México y que continuó siendo la capital, lo nombraba el emperador, así mismo se dividió en ocho cuarteles mayores de policía que se subdividieron en el

---

(67) SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO. OB. CIT.. P. 597.

número de concejales que componía el Ayuntamiento; los cuarteles menores se subdividían en manzanas o secciones.<sup>(68)</sup>

Con la derrota del llamado Segundo Imperio, etapa en la que el asiento de los Poderes de la Unión se consideró como parte del Departamento del Valle de México, la ciudad de México readquirió el carácter de Distrito Federal, con límites territoriales que anteriormente se le habían asignado y bajo la normatividad contenida en la Constitución Federal de 1857. A partir de entonces no se ha interrumpido esa connotación política.

En el año de 1898, el Congreso de la Unión aprobó los convenios sobre los límites que se suscribieron entre el Distrito Federal y los Estados de México y Morelos; posteriormente por decreto del 16 de diciembre de 1899, el Distrito Federal recibió una nueva división en su régimen interior, comprendiendo:

La Municipalidad de México con las siguientes prefecturas:

1. Prefectura de Guadalupe Hidalgo, con la municipalidades de Guadalupe Hidalgo e Ixtacaico.
2. Prefectura de Azcapotzalco de Profirio Díaz, con las municipalidades del mismo nombre y de Tacuba.
3. Prefectura de Tacubaya, con las municipalidades de su nombre, Mixcoac, Santa Fe y Cuajimalpa.
4. Prefectura de Coyoacán, con Coyoacán y San Angel.
5. Prefectura de Tlalpan, con Tlalpan e Ixtapalapa.
6. Prefectura de Xochimilco, con las municipalidades de Xochimilco, Hastahuacán, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tláhuac, Milpa Alta, Actopan y Octotepec.<sup>(69)</sup>

---

(68) IBIDEM.

Es importante destacar que en el orden constitucional, existieron dos reformas que en esa época afectaron de manera importante la organización del Distrito Federal. En efecto, en 13 de noviembre de 1874, gracias a Sebastián Lerdo de Tejada, se logró una reforma constitucional en la que se restableció el Senado como integrante del Poder Legislativo Federal, y en consecuencia se otorgo a la ciudad de México la facultad de enviar dos representantes a la Cámara de Senadores al igual que los estados.

La segunda reforma en octubre de 1901 se modificó la fracción VI del artículo 72 constitucional, por lo que la Organización interna del Distrito Federal quedó absolutamente sometida al Congreso de la Unión, por lo anterior, señala Burgoa: dicho órgano se convirtió en su legislatura sin que su actuación como tal se hubiere subordinado a ninguna base establecida en la Ley Fundamental, ya que el derecho que incumbía a los ciudadanos para elegir popularmente a sus autoridades fue suprimido por la mencionada reforma.<sup>(70)</sup>

De lo anterior, se desprende que se derogó la facultad que tenían los ciudadanos que habitaban en el Distrito Federal para elegir a sus autoridades, tal y como se describía en la Carta Magna promulgada en el año de 1857, y que ha quedado descrita con antelación, por lo que dicha supresión hizo posible que dicha entidad quedara casi totalmente sujeta al Gobierno Federal.

Más tarde el 26 de marzo de 1903 el General Porfirio Díaz expidió en uso de facultades extraordinarias la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal. En ella se confirman los límites del Distrito Federal conforme a los

---

(69) *IBIDEM.*

(70) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. OB. CIT., P.934

convenios del 15 y 17 de diciembre de 1898, por lo que su territorio quedó dividido para su administración, en trece municipalidades: las de México, Guadalupe-Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa.

El Distrito Federal se regía por las leyes que expidiera el Congreso de la Unión en el orden administrativo, político y municipal, dependía del Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Gobernación, menos en lo que por la Ley expresa correspondía a otras Secretarías. Los prefectos se transformaron en jefes políticos de los Ayuntamientos.<sup>71</sup>

Este ordenamiento legal resulta de importancia ya que reglamenta ampliamente la organización política y administrativa de nuestra entidad, en el que menciona a los órganos a través de los cuales se ejercería el Gobierno del Distrito Federal, en tanto, el autor Daniel Moreno señala lo siguiente:

En el orden Legislativo se rige por leyes que para su gobierno interior dicte el Congreso de la Unión; en tanto en el orden administrativo, político y municipal depende del Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Gobernación, excepto en lo que la Ley expresa indique que corresponde a otras Secretarías. El gobierno político y la administración municipal del Distrito estarán a cargo del Ejecutivo Federal por medio del Gobernador del Distrito, del Presidente del Consejo Superior de Salubridad y del Director de Obras Públicas, nombrados y removidos libremente por el mismo Ejecutivo.<sup>(72)</sup>

De la cita anterior, se deducen las funciones de los tres funcionarios que conformaban el Consejo Superior de Gobierno el cual se encargaba de la

---

(71) SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO. OB. CIT., P. 598

(72) MORENO, DANIEL. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. OB. CIT., P. 348

administración del Distrito Federal, por lo que resulta de importancia destacar las funciones que tenía cada uno de los integrantes del consejo, las cuales se mencionan a continuación:

El gobernador tenía a su cargo la policía, la imposición de penas por falta a leyes y reglamentos, los establecimientos penales, las festividades cívicas, las diversiones públicas, los juegos, los expendios de bebidas embriagantes, fondas y figones, carros, coches, registro civil, inspección de pesas y medidas, además de otras funciones que le fueron asignadas.

El director de Obras Públicas se encargaba de la dotación, distribución de aguas potables, vías públicas, calzadas, parques, paseos, numeración, alumbrado desagüe, saneamiento, limpia, edificios, rastros, mercados, construcciones, montes, terrenos y ejidos.

Quedando de esta forma organizado política y administrativamente el Distrito Federal, pero al paso del tiempo y de acuerdo a la situación convulsa que se vivía en México, tal y como es el movimiento revolucionario de 1915, se tuvo la necesidad de replantear nuevamente la cuestión de la organización política del Distrito Federal, por lo cual se proponía que se convocará nuevamente a un Congreso extraordinario que organizará a la nación, cabe destacar que a partir del México Independiente la ciudad seguiría siendo el centro de la vida Nacional, por ello, los Congresos Constituyentes que se suceden tienen la preocupación de configurarla jurídicamente sustentándose en el sistema Federal Mexicano.

### **C) LA CONSTITUCION DE 1917**

Con el triunfo de la Revolución, México tomaba causas diferentes y en lo particular el Distrito Federal, ya que se enfrentaría a un reacomodo en sus estructuras de organización económica, política, social y cultural, por lo que la situación cambio parcialmente con el Congreso Constituyente de 1917, mismo que abordo la situación del Distrito Federal, pero tomo como base que a partir del México Independiente, la ciudad seguiría siendo el centro de la vida nacional, por ello los Congresos que se suceden tienen la preocupación de configurarlo jurídicamente; basados en el sistema federal mexicano.

Venustiano Carranza presento el proyecto de Constitución al Congreso Constituyente de Querétaro mediante el cual propugnaba por la restauración del régimen municipal para reestructurar jurídica y políticamente al Distrito Federal, los artículos que integraron al proyecto fueron los siguientes:

**ARTICULO 43:** Estableció como partes integrantes de la Federación a 28 Estados, 2 territorios y el Distrito Federal.

**ARTICULO 44:** "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, más el de los Distritos de Chalco, 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 ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo.

**ARTICULO 45:** "Los Estados y Territorios de la Federación conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en

cuanto a éstos, dicha excepción del Estado de México, del que se agregan los distritos que aumentan al Distrito Federal.

**ARTICULO 73: "Las facultades del Congreso de la Unión son las siguientes:**

**...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:**

**1o. El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en municipalidades, cada una de las cuales tendrá la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes...<sup>(73)</sup>**

Estos artículos mencionan las partes integrantes de la Federación y la propuesta de ampliar el territorio del Distrito Federal a costa del Valle de México; así como la división del mismo en trece municipalidades, gobernadas por ayuntamientos de elección popular a excepción de la ciudad de México; y a pesar de que conservó la facultad del Congreso para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, no previó como lo hizo la de 1857 que la traslación mencionada originaba la creación del Estado del Valle de México. Dicha omisión fue subsanada por el Constituyente al decir que: "En caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar se erigirá (el Distrito Federal) en Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General. (art. 55). "<sup>(74)</sup>

No prospero la idea de Carranza y en consecuencia se aprobó el dictamen de la Comisión, quedando el artículo 44 de la siguiente forma:

---

(73) \_\_\_\_\_, MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES. OB. CIT., P.557

(74) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. OB. CIT., P.936

"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."<sup>(75)</sup>

Podemos aludir que en la Constitución política del 17, en el artículo 44 retomó el texto del artículo 46 de la Constitución de 1857, relativo al asentamiento de los Poderes Federales en el Distrito Federal y a la potencial creación del Estado del Valle de México en el territorio de la Ciudad de México, cuando los mencionados Poderes Federales cambiaran su lugar de residencia.

El congreso no aprobó la organización que de esta entidad federativa propuso el proyecto de Carranza, habiéndole introducido una importante modificación que recogió la fracción VI primitiva del artículo 73 constitucional.

Esta disposición conservó, sin embargo, la división del Distrito Federal en municipalidades cuyo gobierno encomendó a sendos ayuntamientos de elección popular directa, pero suprimió en relación con la de México a los comisionados que debía designar el Presidente de la República en lugar de dichos cuerpos edilicios, manteniéndose, por otra parte, la facultad de este alto funcionario para nombrar y remover libremente al gobernador de dicha entidad que dependía directamente del Ejecutivo de la Unión.<sup>76</sup>

Pero un año después de que entro en vigor la Constitución de 1917 el Presidente Carranza volvió a la carga tratando de que el Municipio en México dejara de ser electo popularmente. Al final del año el Senado aprobó con ligeras

---

(75) IBIDEM.

(76) IBIDEM

modificaciones, tal proyecto privando, por tanto, de la libertad a la ciudad de México.<sup>77</sup>

La nota anterior, refiere la supresión del Ayuntamiento de elección popular; por lo que consideramos que tal situación coloca a los habitantes de la capital en una condición política inferior a la de los territorios, mismos que anteriormente gozaban del régimen del municipio libre.

No obstante, Carranza, en su calidad de Primer Jefe, hizo uso de sus facultades de que estaba investido y expidió, el 13 de Abril de 1917 la "Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales", según dicho ordenamiento, el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un gobernador que dependía directamente del Presidente de la República quien lo podía nombrar y remover libremente; también dividía al Distrito Federal en municipios signados por elección popular directa, renovándose por mitas cada año. El Ayuntamiento de la ciudad de México se formaba de veinticinco concejales y el de las demás municipalidades de quince cada uno. En éstas, la primera autoridad política local era el presidente municipal, a quien le incumbía la obligación de hacer cumplir las leyes, decretos y bandos dentro de su circunscripción territorial.<sup>78</sup>

Por lo anterior, se deduce que esta ley sostenía que el municipio libre era la base de la división territorial así como de la organización política del Distrito Federal, de esta forma se le otorga al Presidente de la República la facultad de nombrarlo y removerlo libremente.

El gobernador se encontraba facultado para promulgar y hacer cumplir las leyes, cuidar de la seguridad pública, llevar la vigilancia de la Hacienda Pública,

---

177) MORENO, DANIEL. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. OB. CIT., P. 350

178) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. OB. CIT., P. 937

ejecutar las obras de interés general, atender la dotación de servicios, nombrar y remover tanto a los funcionarios como a los empleados, tenía igualmente el mando del cuerpo de policía, así como expedir los reglamentos necesarios para los servicios públicos.<sup>79</sup>

Es importante apuntar que de acuerdo a dicha ley existieron bastantes limitaciones a los ayuntamientos; pues bien, se disponía que los reglamentos del ayuntamiento debían contar con la aprobación del gobierno del Distrito que, sus presupuestos de egresos e ingresos habrían de remitirse para observaciones del Presidente de la República.

La "Ley de Organización" de Carranza es congruente con la fracción VI del artículo 73 del Proyecto de Constitución, en el que se le otorgaba la facultad exclusiva al Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal de acuerdo con ciertas bases, a saber:

"División de municipalidades capaces de subsistir con elementos propios, garantizándose su independencia política mediante su capacidad económica; creación de ayuntamientos como autoridades supremas, hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que establezca la Ley, y funcionamiento de gobierno del Distrito Federal como una dependencia directa del Presidente de la República."

La "Ley de Organización" estuvo vigente durante once años, ya que el 25 de abril de 1928 se dió un caso, al parecer único en nuestra historia postrevolucionaria: Alvaro Obregon, como candidato a la Presidencia de la República, es decir, en su carácter de "ciudadano" como cualquiera de nosotros

---

(79) AGUIRRE VIZUET, JAVIER. EL DISTRITO FEDERAL: ORGANIZACION JURIDICA Y POLITICA. OB. CIT., P.58

elevo a la consideración de la Comisión Permanente una iniciativa de ley sugiriendo la supresión de los ayuntamientos comprendidos dentro de la jurisdicción del Distrito Federal, solicitando a un período extraordinario de sesiones para que exclusivamente se discutiera su propuesta.

El 12 de mayo Obregon se dirigió a la Comisión Permanente por segunda ocasión proponiendo una adición mas:

"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 la experiencia- el órgano u órganos por medio de los cuales el Presidente de la República ejercerá las referidas funciones en el Distrito Federal."

El 14 de mayo de 1928 de inicio el periodo extraordinario de sesiones de la XXXII Legislatura convocada por la Comisión Permanente. La sesión dedicada a discutir la propuesta de Obregon se inicio el 16 de mayo de ese mismo año para discutir la propuesta de Obregon, las discusiones fueron acaloradas- más por problemas de filiación partidaria que por la propuesta misma- la cual giro en torno a las bases 1a., 2a., y 3a. de la fracción VI del artículo 73 constitucional.

El proyecto fue aprobado por ambas Cámaras el 28 de agosto de 1928, quedando el texto del artículo 73 constitucional fracción VI de la siguiente:

Artículo 73: El Congreso tiene facultad:

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

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

2o. El gobierno de los territorios estará a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República, quién los nombrará y removerá libremente.

3o. Los gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República por el conducto que determine la ley.<sup>80</sup>

A partir de esta reforma, se dieron nuevas bases para la organización político-administrativa del Distrito Federal y se suprimió el Municipio, quedando el gobierno a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determinara la ley respectiva. La Ley Orgánica que hacia alusión la propuesta de Obregon fue la expedida por el Congreso de la Unión el 31 de diciembre de 1928.

El Departamento del Distrito Federal se creaba en base a la reforma del artículo 73 constitucional, fracción VI, a fin de que a través de éste se realizaran las funciones gubernativas. Estaba encabezado por un jefe, que debía desempeñar las funciones gubernativas encomendadas originalmente al Presidente por la Constitución, además de ser nombrado y removido libremente por éste último, dicha ley 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.<sup>81</sup>

Existía también el Consejo Consultivo, quien auxiliaria también en las funciones gubernativas, mismo que debía representar a diversos sectores activos de la población, de dicha entidad federativa y cuya intervención en la marcha de los asuntos encomendados al Departamento del Distrito Federal quedaba

---

(80) SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO. OB. CIT., P. 600

(81) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. OB. CIT. P. 936

limitativamente circunscrita a los casos especificados en la ley, revistiendo características fundamentales de asesoramiento, pues sus funciones, capitalmente eran de opinión, asesoramiento, consulta, denuncia, revisión e inspección.<sup>82</sup>

Deducimos de lo anterior que al trasladar y modificar todas las funciones que tenía tanto el gobierno del Distrito Federal como los ayuntamientos, desaparece el régimen municipal en el Distrito Federal.

Consideramos que la Ley Orgánica de 1928, ha sido un ordenamiento jurídico a partir del cual se sentaron las bases administrativas y de servicios públicos del Departamento del Distrito Federal, dicha ley ha sufrido modificaciones con el paso del tiempo, siempre con la plena intención de transformarse de acuerdo a las necesidades del gobierno del Distrito Federal.

El 31 de diciembre de 1941 se expidió una nueva Ley Orgánica, en ésta, se reiteraba que el Congreso de la Unión legislaría para el Distrito Federal, además de que el gobierno estaría a cargo del Presidente de la República quién lo ejercería por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal y se confirmaban los límites fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 expedidos por el Congreso de la Unión, de esta forma el Distrito Federal quedaba dividido de la siguiente manera:

Ciudad de México; delegaciones de Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, la Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.<sup>83</sup>

---

(82) IBIDEM

(83) OCHOA CAMPOS, MOISES. LA REFORMA MUNICIPAL. OB. CIT. P. 238

La cita anterior, muestra que en la Ley Orgánica de ese año se definió claramente la división de poderes del Distrito Federal, señalándose a cada uno de ellos su esfera de influencia y la autonomía de que debía gozar. Así mismo, se considero la actividad técnica, económica, jurídica y social del Gobierno del Distrito, se crearon doce direcciones, a las que se les asignaron funciones específicas tendientes a resolver las interferencias que entorpecían y demoraban las labores de la administración del Distrito Federal.

Posteriormente se penso que en las denominaciones de "Departamento del Distrito Federal" y "Jefe del Departamento del Distrito Federal" no correspondían constitucionalmente a la organización de una república federal y representativa, por lo que el 3 de agosto de 1945, se promulgo un decreto presidencial por medio del cual se modificaban dichas denominaciones por las de "Gobierno del Distrito Federal" y "Gobernador del Distrito Federal", para así ajustar la situación legal del Gobierno del Distrito Federal a lo establecido por el texto constitucional.

En la Ley Orgánica de 1970 se modificó la estructura orgánica básica del Departamento del Distrito Federal, con lo cual la desconcentraciön administrativa recibió un impulso y se trata de otorgar participación ciudadana.

El 31 de diciembre de 1971 y el 30 de diciembre de 1972 se publicaron los decretos que reforman y adicionan respectivamente a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, como una medida de promoción a la desconcentraciön administrativa y a la reorganizaciön interna.

Estas reformas modifican la estructura orgánica del Departamento, en la cual los dos niveles jerárquicos básicos estaban representados por el Jefe del

**Departamento del Distrito Federal como máxima autoridad y los Delegados como segunda autoridad administrativa en sus respectivas jurisdicciones.**

**Asimismo, señalan a las Secretarías Generales y a la Oficialía Mayor como órganos de colaboración directa del Jefe del Departamento, con atribuciones específicas y áreas de competencia homogéneas.**

**Finalmente, se modifica la estructura de las dependencias centrales fusionando, desapareciendo y creando nuevas unidades, además de que se le confieren atribuciones que definen su área de competencia.**

**La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, ratificó las atribuciones del Departamento del Distrito Federal.**

**Posteriormente, José López Portillo, Presidente de la República propuso una reforma de suma importancia y que recogió la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, en la cual se definen las funciones del Departamento en materia de gobierno, jurídica y administrativa, de hacienda, de obras, de servicios y finalmente, social y económica. Se reagruparon las unidades administrativas del Departamento para quedar divididas entre las diferentes Secretarías Generales, Oficialía Mayor y la propia Jefatura; se fijaron los órganos desconcentrados del Departamento y se estableció el procedimiento para la prestación de los servicios públicos. De igual forma, se hace mención de los bienes muebles e inmuebles que conformaran el patrimonio del Departamento del Distrito Federal: pero lo más importante de esta reforma fue el rubro de la participación ciudadana, y se introduce la participación política de los ciudadanos del Distrito Federal a través del Referendum y la Iniciativa Popular.**

Para reglamentar la Ley Orgánica, el 6 de febrero de 1979 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en el que se describe el ámbito de competencia del Departamento, las atribuciones no delegables del titular del mismo, así como las atribuciones de los órganos que lo integran.

El 16 de Diciembre de 1983, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por medio del cual se reformo o adiciono la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970; en las reformas se describen las atribuciones que en materia jurídica, administrativa, de gobierno, de hacienda, de obras y servicios, social y económica deberá realizar el Departamento del Distrito Federal, determinando asimismo las unidades administrativas de que podrá auxiliarse para el despacho de los asuntos, por lo que el 17 de enero de 1984, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en el que se especificó el ámbito de competencia y organización del Departamento, las atribuciones del Titular como de los Organos que lo integran para el ejercicio del Gobierno del Distrito Federal. Asimismo, dentro del reglamento interior se complementan las atribuciones de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana.

Finalmente, como consecuencia de las modificaciones a la administración pública federal en su estructura organizacional, el Departamento del Distrito Federal adecuó su estructura conforme a las necesidades vigentes, de tal manera, que el 26 de agosto de 1985, aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior, en el cual se señalan las atribuciones y facultades de los órganos que integran el gobierno del Distrito Federal.

A pesar de la innumerables reformas que ha sufrido la Ley Reglamentaria para el Distrito Federal, se observa que continúa siendo el asiento de los poderes de la unión, pero en época reciente, concretamente en 1986, el Gobierno de la República convocó a una amplia consulta popular para encontrar nuevas formas de participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, mediante el diálogo para recibir aportaciones e intercambiar impresiones con todas personas y organizaciones interesadas. Con base en los resultados de dicha consulta, el Presidente de la República propuso al Constituyente Permanente el establecimiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como órgano colegiado de representación democrática y popular para el ejercicio de la facultad reglamentaria en la ciudad de México, así como para llevar a cabo labores de consulta y gestoria sobre asuntos de interés para los habitantes de la capital de la República.

Puede observarse que en la historia de los documentos constitucionales que establecieron, afirmaron y consolidaron el Federalismo en México, se señaló la conveniencia de que existiera un Distrito Federal como asiento y sede de los Poderes Federales, circunstancia que trajo consigo la cuestión de la naturaleza política singular de esa demarcación geográfica y los derechos políticos locales de los habitantes del Distrito Federal.

#### **D) LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993.**

Por diversas razones, que incluyen el crecimiento demográfico, el proceso de industrialización y la migración rural a la capital de la República, la ciudad de México ha experimentado un crecimiento y un desarrollo impresionante. Hoy, la comunidad que habita en su territorio se nos presenta como una sociedad compleja, diversificada, plural y participativa.

En ese contexto, se generaron diversos planteamientos para analizar y revisar la estructura de las instituciones políticas, representativas y de gobierno de la ciudad. Propuestas provenientes de los diversos expertos del mosaico político nacional que en un marco de convivencia política y democrática fueron el sustento de importantes esfuerzos de diálogo en la llamada mesa de concertación de las diversas fuerzas políticas del Distrito Federal.

Dentro de ese marco, una de las propuestas que se analizaron y valoraron en el seno del Congreso de la Unión fue la iniciativa que presentaron los representantes del partido de la Revolución Democrática, para transformar al Distrito Federal en Estado de Anáhuac y conservarlo como asiento de los poderes federales. Por lo que se hará un análisis particular de la propuesta señalada y las razones por las que se consideraron su improcedencia. Basta señalar por ahora que fue una de las vertientes de análisis que se consideraron entre las diversas fuerzas políticas que actúan tanto en la Nación como en la capital de la República.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

En esencia, los principios rectores de esas deliberaciones fueron la consideración del Distrito Federal como la Capital de la República, asiento de los Poderes Federales y, por ende, parte integrante de la Federación, en donde todas las entidades tienen interés y opinión en su destino político; y la situación de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad de México. En síntesis, buscar un nuevo esquema de organización política que hiciera compatible la naturaleza única del Distrito Federal como parte integrante de la Federación, con la participación ciudadana en el establecimiento y control de los titulares de las responsabilidades del poder público en el Distrito Federal.

Así pues, el planteamiento fundamental no fue la supresión del Distrito Federal y su transformación en un Estado de la Federación, sino el análisis de su forma de gobierno y de los mecanismos y métodos para que su ciudadanía cuente con nuevos procedimientos de vinculación política con los responsables de las funciones públicas en el Distrito Federal. En el fondo, el gobierno del Distrito Federal ha sido y se considera responsabilidad originaria de los poderes federales. Sin embargo, ello no obsta para que en su establecimiento y ejercicio se plantearan nuevas instituciones y nuevas formas para dar cauce a la relación del pueblo del Distrito Federal con esas instancias.

El contenido de la iniciativa de los Senadores del Partido de la Revolución Democrática fue el planteamiento de la modificación al artículo 43 de la Carta Magna relativo a las partes integrantes de la Federación con objeto de suprimir al Distrito Federal e incluir al Estado de Anáhuac. A su vez, se propuso la modificación del artículo 44 de la propia Carta Magna para establecer que "El Estado de Anáhuac tendrá la extensión y límites que actualmente tiene el Distrito Federal": También se señaló que en el Estado de Anáhuac residirán los

Poderes de la Federación, de conformidad con la ley que expida el Poder Legislativo Federal. A su vez, se propuso que mediante legislación local y atendiendo a las características de la entidad se establezca la organización municipal, la integración y las facultades de los ayuntamientos del Estado de Anáhuac.

Por otro lado, se planteó la derogación de la fracción VI del artículo 73 de la Carta Magna relativas a las atribuciones del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal conforme a las bases que se establecen en esa disposición. También se propuso la supresión en las disposiciones constitucionales de cualquier mención al Distrito Federal.

En las disposiciones transitorias se plantea la convocatoria para la elección del Congreso constituyente del Estado de Anáhuac y la aplicación de la legislación en vigor, así como la subsistencia de la actual organización del gobierno del Distrito Federal, hasta que se expidan los ordenamientos pertinentes y se designe a las autoridades del mencionado Estado de Anáhuac.

Con relación a ésta propuesta, nos permitimos destacar que se aparta de la tradición fundamental que se ha seguido en la historia constitucional del estado federal mexicano, a fin de que la sede de los poderes federales tenga a su vez la connotación de capital de la República. Mediante la iniciativa que se comenta, la hoy ciudad de México se convertiría en Estado de Anáhuac, soslayándose el concepto de capital de la República.

Por otra parte, se establecerían en la sede de los poderes federales un doble orden de autoridades: las propias de la Federación, con asiento en el propuesto Estado de Anáhuac y jurisdicción en toda la República, de conformidad con las

competencias que le asigna la Constitución y otras de los poderes de Estado de Anáhuac, con jurisdicción y competencia en el Distrito Federal. Esta convivencia de autoridades federales y estatales, que si bien se entiende que tendrían sus propios ámbitos de competencia, aplicaría para los primeros una limitación en cuanto al sustento jurídico de su actuación.<sup>84</sup>

A nuestro entender, en la sede de los poderes federales son éstos quienes ejercen la soberanía popular mediante el ejercicio de las atribuciones que la constitución les confiere en materia del poder público. Se trata de una sola soberanía y, por lo tanto, de una sola autoridad política, que es la federal.

Por otro lado, con el planteamiento que se analiza se desconoce que tanto en el Constituyente de 1856-1857, como en el Constituyente de 1917, se ratificó al Distrito Federal como parte esencial de la federación al fin de fungir precisamente como asiento de los poderes federales. Al respecto, el artículo 46 de la Constitución de 1857 y el artículo 44 de la Carta de Querétaro señalaron la posibilidad de que los poderes federales se trasladaran a un lugar distinto del territorio comprendido por el actual Distrito Federal.<sup>85</sup>

Para este caso se describe específicamente que el territorio del Distrito Federal pasaría a conformar el estado del Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asignará el Congreso General. A partir de estas disposiciones puede apreciarse que en nuestra historia constitucional federal no se ha concebido la hipótesis de que los poderes federales se encuentren asentados en un estado de la federación, toda vez que si se trasladara a otras inmediaciones el territorio nacional, esa demarcación asumiría el carácter del

---

(84) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. OB. CIT., P. 938

(85) MORENO, DANIEL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. OB. CIT., P. 352

Distrito Federal y lo que hoy esa parte integrante de la Federación se convertiría en un Estado de la misma.

En contra de este razonamiento, pudiera alejarse que la posibilidad de que los poderes federales se asienten en el territorio de un Estado de la Federación se equipara al establecimiento y funcionamiento de los gobiernos municipales en las capitales de los estados de la república que son las ciudades en las que residen los poderes de los Estados de la Federación. Aunque parezca una comparación idónea, en realidad existen diferencias importantes:

a) La residencia de los poderes federales en el Distrito Federal no incluye que este adopte sus propias instituciones de gobierno, pero acordes a la supremacía de los poderes federales. Como organización política y administrativa de las ciudades donde residen los poderes de un estado de la Federación, el Municipio constituye una forma de gobierno con competencia propia y distinta de la de los mencionados poderes.<sup>86</sup>

b) El ejercicio de diversas atribuciones de los ayuntamientos del país y no únicamente de aquellos en los que residen los poderes de un Estado de la Federación, se encuentra circunscrito no sólo a la asignación de competencias que haga la Constitución local sino a las determinaciones que pueden establecer las legislaturas de los Estados. Es decir, que los Ayuntamientos que son capital de un Estado de la Federación se encuentran sujetos a las disposiciones de su Congreso Local. Lo anterior, no sería posible en el marco del propuesto establecimiento del Estado de Anáhuac para sustituir al Distrito Federal ya que el Congreso de la Unión no podría dictar ordenamientos, jurídicos para subordinar o normar las actividades de los poderes del Estado de

---

(86) OCHOA CAMPOS, MOISES. LAREFORMA MUNICIPAL. OB. CIT., P. 104

Anáhuac, en los ámbitos de su competencia. En sentido inverso, tampoco resultaría conveniente y factible que los poderes del propuesto Estado de la Federación emitieran ordenamientos para normar las actividades de los poderes federales con sede en su territorio.

En virtud de lo expuesto, estimamos ajena a nuestras tradiciones jurídicas la proposición de que desaparezca el Distrito Federal, tanto como la parte integrante de la Federación que actualmente conocemos, como en su sentido conceptual de asiento de los poderes federales.

Pensamos que el reto para dar cauce a la cada vez mayor participación de los habitantes de la capital de la República en los asuntos de la demarcación en que residen, fue hacer compatible su naturaleza específica de sede de los poderes federales con nuevas formas de gobierno para la ciudad. A este planteamiento respondieron los trabajos y conclusiones de distintas fuerzas políticas para impulsar las propuestas de reforma constitucional en materia de gobierno e instituciones políticas y representativas del Distrito Federal.

En primer lugar, es prudente destacar que la reforma constitucional gira en-torno a dos conceptos fundamentales : a) La ciudad de México es el Distrito Federal y que b) en la misma residen los Poderes de la Unión, con el señalamiento de que el gobierno del Distrito Federal compete precisamente a los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercen por sí a través de los órganos de gobierno representativos y democráticos que se establecen a nivel constitucional. Así reafirma en el texto constitucional el resultado de nuestra historia, pero que había llegado como tal a la Carta Magna: el Distrito Federal es la sede de los Poderes de la Unión y capital de la República, con una naturaleza jurídica propia

y distinta de la de los Estados de la Federación. Por ello para su gobierno se proponen nuevas instituciones, adecuadas a la evolución política de esta parte integrante de la Federación, pero alejadas a lo que en esencia es el Sistema Federal.

Con la Reforma de 1993, el texto del artículo 44 constitucional es el siguiente:

"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."<sup>97</sup>

En esta disposición permanece el señalamiento de que su territorio es el que actualmente tiene y de que si los poderes federales se trasladan a otro lugar, se convertirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensiones que le asigne el Congreso General.

En efecto, se trata de una parte integrante de la Federación con una naturaleza propia y exclusiva, por ser el lugar de residencia de los Poderes de la Unión. Esta función y la supremacía que en el territorio donde se asientan deben tener los Poderes de la Federación, hace incompatible sus características políticas con las de un Estado de la Federación.

---

(97) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1994, P.46.

**CAPITULO TERCERO**  
**BASES JURIDICO-POLITICAS PARA LA ORGANIZACION**  
**DEL DISTRITO FEDERAL**

### **CAPITULO TERCERO**

#### **BASES JURIDICO-POLITICAS PARA LA ORGANIZACION DEL DISTRITO FEDERAL**

Como se ha dicho en el capítulo anterior, los diversos problemas que aquejan a la ciudad de México fueron factores determinantes para buscar una nueva forma de organización para el Distrito Federal, por lo que antes de comenzar a analizar cada una de las bases que hicieron posible consolidar la Reforma al Gobierno del Distrito Federal, es de importancia hacer referencia a las posturas sostenidas por partidos políticos, el gobierno de la ciudad y la sociedad en general para encontrar una salida jurídica, política y democrática; el reto era establecer la forma propia de gobierno que permitiera a la ciudad ser sede de los poderes federales, capital de la República y contar con un gobierno local que le asegurara nuevas formas de responsabilidad del poder público y de representación política.

El punto de partida de la Reforma se basa en la invitación que hiciera el Jefe del Departamento del Distrito Federal ante la Asamblea de Representantes para llevar a cabo la Reforma Política a la ciudad de México, por lo que Manuel Camacho Solís, expresó en su comparecencia del 16 de abril de 1991 ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal:

"Lo que hay que hacer en la ciudad es una reforma completa, profunda sin exponer el funcionamiento de la ciudad; que responda a los verdaderos

**reclamos de los habitantes del Distrito Federal y que conserve para la ciudad de México su carácter de capital de la República"<sup>88</sup>**

**A nuestro juicio, la convocatoria de Manuel Camacho Solís constituye el reconocimiento gubernamental de que las formas de organización y relación entre la comunidad y la autoridad no eran lo suficientemente los adecuados y, en algunos casos, no respondían a la dinámica social de la capital de la República y a las expectativas de la ciudadanía.**

**Lo anterior demuestra la necesidad de revisar los mecanismos de gobierno y la voluntad de modificar lo que fuera necesario para tener mejores vías de comunicación con los habitantes de la ciudad de México y así resolver conjuntamente los problemas que le afecten.**

**Con la convocatoria que hizo la Regencia a los partidos políticos nació en las mesas de consulta la convocatoria para el plebiscito que se efectuaron el 21 de Marzo de 1992, propuesta formulada por representantes de diferentes partidos de la Asamblea con la finalidad de que los ciudadanos se expresen en torno al régimen político del Distrito Federal, al respecto el Regente de la ciudad manifestó:**

**"La ciudad no tiene otro camino que el de seguir fortaleciendo, por la vía de la concertación y el diálogo, las políticas comunes. No tiene otra opción que seguir tomando decisiones correctas y sostenerlas; crear los marcos institucionales que**

---

**(88) CASTELAZO JOSE. CIUDAD DE MEXICO: REFORMA POSIBLE. EDITORIAL UNO, MEXICO 1992, P.12**

den continuidad a ese esfuerzo y abran la posibilidad a la población de participar activamente en la toma de decisiones públicas."<sup>89</sup>

Es de esta forma como los partidos y representantes populares discutirón la posibilidad de que el Distrito Federal contara con un gobierno propio, a la altura de los requerimientos y exigencias de los habitantes de la ciudad; un gobierno que mantenga y mejore lo que si ha funcionado y que elimine o reforme aquellas instituciones que han sido obstáculo, o bien, que han impedido el buen funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, esto con el objeto de consolidar los cambios que nuestra ciudad requiere.

Por lo anterior, en este capítulo se analizaran las bases que sustentan la Reforma Constitucional de 1993 al Gobierno del Distrito Federal.

---

(89) IBIDEM

## **A) LA REFORMA ADMINISTRATIVA**

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 quedaron planteados en la Reforma al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Octubre de 1993, por lo que la organización de la administración pública del Distrito Federal, así como su régimen interno y de procedimientos administrativos son materias que corresponden a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no obstante, la Constitución encomienda al Estatuto de Gobierno determinar las bases para la organización de dicha administración y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados así como la creación de entidades paraestatales.

Por lo anterior, el texto del Estatuto de Gobierno que se expida deberá proporcionar las bases en las que se erigirá la Administración Pública del Distrito Federal; mencionando la forma que se adoptara y bajo que principios estará sujeta.

En las propuestas de los diferentes partidos políticos se mencionó la importancia de hacer referencia a los requisitos que deberán cubrirse para ser secretario, por lo que se consideró importante que en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se mencionen algunos aspectos que garanticen su aptitud así como su vinculación con la Ciudad. Por ello se propone que sea obligatorio ser originario

o vecino con una residencia efectiva de dos años al día del nombramiento además de estar en ejercicio de sus derechos políticos y civiles, y tener cuando menos treinta años cumplidos.

En atención a que la Constitución dispone que los reglamentos, decretos y acuerdos que expida el Jefe del Distrito Federal serán refrendados por el servidor público que señale el Estatuto de Gobierno se ha establecido en las diversas propuestas que tal función corresponderá al secretario de gobierno.

Insistieron los diferentes partidos políticos en que para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de competencia, el Jefe del Distrito Federal constituya órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados a él o a la dependencia que determine.<sup>90</sup>

Lo anterior, con la finalidad de que los habitantes obtengan un buen servicio de parte del gobierno de la ciudad de México.

En las sesiones de la Cámara de Diputados se propuso la implementación de un Programa de Difusión Pública en virtud del cual los habitantes del Distrito Federal serán informados acerca de las leyes, decretos y reglamentos vigentes así como de la realización de obras y prestación de servicios públicos e instancias para presentar quejas y denuncias relacionadas con los mismos y con los servidores públicos responsables. Esta medida constituye el complemento al correspondiente derecho de los habitantes de la Ciudad a ser informados.

La presentación de los servicios públicos es otro de los derechos de los habitantes que exige su regulación correlativa.

---

<sup>90</sup> IDEAS POLITICAS, REVISTA DE ANALISIS Y DEBATE, CAMBIO XXI FUNDACION MEXICANA, MEXICO 1993, TOMO V, P.223

En torno a este rubro Jesús Reyes Heróles realizó una propuesta tendiente al buen avance de la reforma política y considero que debe asegurarse que ésta se base en una reforma-presupuestal de naturaleza y alcances adecuados. Afirma que el perfil de los cambios administrativo-presupuestales incidirán mucho más que el cambio que en lo político al conformar la ciudad de México del futuro. Destaca las siguientes consideraciones que deben tomarse en cuenta:

1. La problemática trasciende la circunscripción política del Distrito Federal, por lo que es necesario concebir una reforma administrativa presupuestal en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

2. El centralismo que ha caracterizado al gobierno del Distrito Federal y también a la relación de los municipios del Estado de México con Toluca, ha rebasado el límite de tolerancia de los ciudadanos. Se traduce en ineficiencia y costos cada vez mayores en diversos servicios.

3. Si los recursos públicos disponibles para financiar el mejoramiento de la infraestructura urbana son insuficientes, mucho menos alcanzan para ampliarla. Por tanto, es imprescindible aumentar los ingresos, con una mejor eficacia recaudatoria y con una mayor participación del sector privado en la provisión de servicios urbanos.

Precisamente por lo complejo de esta situación, el diseño e instrumentación de la reforma administrativa presupuestal requiere de un esfuerzo concertado, que aglutine las mejores aportaciones de ciudadanos y expertos. Sería un error imperdonable no resolver el asunto con objetividad y a tiempo, dejándolo a la

**discusión y al litigio político postreforma política. Por lo cual manifiesta como objetivos de la reforma los siguientes:**

- 1. Aumentar la eficiencia del gobierno del Distrito Federal y de los Municipios conurbados en la dotación de servicios.**
- 2. Reforzar la gobernabilidad de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.**
- 3. Servir de base para toda reforma política que sea congruente con esos dos objetivos.**

**Con la finalidad de lograr lo anterior, y tomando en cuenta los consideraciones planteadas, establece cuatro propósitos específicos que son pertinentes para la reforma administrativa presupuestal:**

- 1. Impulsar la descentralización en la provisión de los servicios públicos.**
- 2. Incrementar los recursos canalizados al desarrollo de la ciudad, incluyendo aquellos provenientes de la participación del servicio privado.**
- 3. Mejorar los mecanismos de redistribución de recursos entre zonas.**
- 4. Facilitar la coordinación con los gobiernos de los municipios conurbados y del Estado de México.**

**Todos los propósitos mencionados con antelación se completan y refuerzan mutuamente, por lo que se integran como elementos de la misma estrategia. Si bien el logro de cada uno representa un reto en sí mismo, la descentralización amerita mayor atención, ya que no puede concebirse una reforma política real del Distrito Federal que no conlleve a transferir mayores responsabilidades, gastos y recursos a las circunscripciones denominadas delegaciones.**

Jesús Reyes Heróles menciona como criterios económicos que ayuden a decidir los servicios, la capacidad de gasto y funciones de recaudación que se deben transferir a las circunscripciones, por lo que establece los siguientes:

La descentralización del gasto (corriente y de inversión) es deseable para aquellos rubros vinculados con obras y servicios que:

1. No presenten economías a escala sustanciales, por ejemplo el bacheo o la urbanización de vialidades secundarias.
2. Mejoren su calidad debido a que con la descentralización se identifique de manera más precisa la dependencia y/o funcionario responsable.
3. No presenten externalidades importantes, que permitan que los vecinos de otras circunscripciones se beneficien substancialmente de una obra sin que sufragan su costo.
4. Mejoren cuando se reduzcan las instancias entre el proveedor de servicios y los usuarios, por ejemplo la dotación de agua potable.
5. Permitan una mejor diferenciación de precios y/o tarifas de los servicios, cuando ésta sea pertinente.
6. No presenten dificultades logísticas o técnicas por la descentralización, que sean imposibles de superar.

La otra faceta de la descentralización de los servicios (y el gastos) son los ingresos. En primer lugar, se tiene la escasez de recursos. Es evidente que una reforma administrativa presupuestal, real, debe procurar que las delegaciones arrojen resultados financieros balanceados que les permitan autonomía de gestión financiera en sus operaciones corrientes y de inversión básicas. Una

reforma administrativa presupuestal que requiera la gestión constante de recursos por parte de las delegaciones en el sector central, no sería real.

Así pues, lo heterogéneo del perfil socioeconómico de la población de las distintas circunscripciones la variedad de situaciones financieras que presentan y las marcadas diferencias entre las necesidades de inversión de cada zona, hacen necesario un mecanismo de redistribución de ingresos que sea transparente, eficaz y equitativo.

Por lo tanto, se pueden identificar varios objetivos para la descentralización de los ingresos:

- Aumentar la capacidad de generar ingresos para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en su conjunto. Se trata de aumentar la eficiencia recaudatoria.
- Dotar a las Delegaciones de ingresos suficientes para mantener un balance financiero equilibrado en sus operaciones básicas (corrientes y de inversión).
- Con ingresos de diverso tipo constituir un fondo que se asigne entre las circunscripciones, en función de sus necesidades y siguiendo criterios de redistribución.

Señala como conveniente seguir los siguientes criterios para el caso de los ingresos:

- Transferir a las delegaciones la responsabilidad de recaudar diversos impuestos, derechos, productos, y aprovechamientos, pero a partir de su capacidad para realizar, mejor que el sector central, las tareas de fiscalización y recaudación en rubros específicos.
- Establecer incentivos para que cada circunscripción realice el máximo esfuerzo recaudatorio.

- Crear un esquema de coordinación fiscal entre sus circunscripciones, con reglas claras y no arbitrarias, en materia de generación y distribución de ingresos.<sup>91</sup>

La propuesta mencionada toma en consideración la grave situación que vive el Distrito Federal, así que tomo como base el sistema presupuestal con la finalidad de mejorar la calidad de los servicios que proporciona el gobierno del Distrito Federal, además si se contempla la descentralización de los mismos en cada circunscripción o delegación, de esta forma resolverían rápidamente los problemas que se susciten en torno a los mismos y permitirá que se presten servicios de mejor calidad, así mismo considera que debe aumentarse la eficiencia del Gobierno del Distrito Federal para poder tener una buena relación con las circunscripciones que dependan de él.

Por lo anterior, se establece que la administración pública del Distrito Federal tendrá a su cargo dichos servicios de conformidad con la ley, la capacidad administrativa y financiera de la entidad; igualmente se prevé que la prestación de los servicios públicos podrá concesionarse cuando sea necesario y la naturaleza del servicio lo permita a quienes reúnan los requisitos legales que se establezcan para el caso.

Por lo que se refiere a la Hacienda Pública los legisladores determinaron que esta se compone de las contribuciones establecidas en ley, misma que señala quienes se consideran como autoridades fiscales.

La restauración y conservación de los monumentos históricos, artísticos o arqueológicos y demás bienes de propiedad federal ubicados en el territorio del

---

(91) IBIDEM

Distrito Federal, fundamentalmente de aquellos que en el contexto urbano de la Ciudad de México sean representativos de ella es una cuestión que debe revestir interés tanto para los órganos federales como para los órganos locales de gobierno.<sup>92</sup>

Por lo que se refiere a este punto, se consideró en las múltiples discusiones en la Cámara de Diputados la necesidad de que el Jefe del Distrito Federal coadyuve de acuerdo a sus atribuciones en la restauración y conservación de conformidad con la ley y los convenios que en su caso se celebren.

En lo relativo a la Administración Pública descentralizada se ha limitado a establecer el tipo de entidades que la integran disponiendo que en el caso de los organismos descentralizados y las Empresas de participación estatal mayoritaria, éstas tendrán por objeto primordial la realización de actividades prioritarias, la prestación de servicios públicos o el auxilio operativo al Jefe del Distrito Federal.<sup>93</sup>

Lo anterior se fundamenta en la necesidad de abatir con eficacia y rapidez los problemas que realmente agobian a la ciudad y teniendo como objeto evitar la creación de entidades paraestatales que resulten poco útiles al desarrollo de la Ciudad y que sólo constituyan una carga financiera.

Adicionalmente se considera necesario que los titulares de las entidades que conformen la administración pública paraestatal además de cumplir con los requisitos establecidos por las leyes, deberán acreditar haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y

(92) \_\_\_\_\_, IDEAS POLITICAS, REVISTA DE ANALISIS Y DEBATE, CAMBIO XXI FUNDACION MEXICANA, MEXICO, 1993, T.V., P.180

(93) CASTELAZO, JOSE. CIUDAD DE MEXICO: REFORMA POSIBLE. OB. CIT., P. 180

**experiencia en la materia o materias a cargo de la entidad a dirigir, esta medida garantiza capacidad en el desempeño de dichas funciones.**

**La base de la organización administrativa del Distrito Federal radica en la existencia de órganos desconcentrados con demarcaciones territoriales específicas a las que se denomina delegaciones.<sup>94</sup>**

**La Reforma Administrativa reconoce la existencia de estos órganos y contempla algunas medidas tendientes a fortalecerlos y renovar su función en el gobierno de la Ciudad.**

**Respecto a los requisitos para ser delegado se consideró necesario delimitarlos para proporcionar un mayor grado de certeza en relación con la calidad del delegado y su efectiva vinculación con los problemas de la Ciudad.**

**Mucho se ha discutido en torno al sistema de designación de los delegados, al respecto se hace necesario prever un mecanismo mediante el cual participen las fuerzas políticas de la Ciudad, pero que no atente contra la unidad administrativa y de gobierno en la Ciudad.**

**Se mencionaron como argumentos en contra de la designación de delegados el hecho de que éstos en ocasiones no son los servidores públicos idóneos para un cargo de esa naturaleza, bien por que no conocen la jurisdicción, la falta experiencia, o por que su trayectoria político-administrativa no es la deseable. Esto presenta la opción de elección indirecta de los delegados que habrá de ser contemplada como un aspecto adicional de la ampliación de facultades de la**

---

(94) FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1990, P. 193

Asamblea de Representantes del Distrito Federal, misma que como órgano de representación formal de los habitantes de la ciudad de México elija dentro de una terna designada por el Presidente, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a cada uno de los delegados, y la Asamblea de Representantes será la encargada de ratificar dicho nombramiento, debiendo ser igualmente ratificado por el Senado de la República.<sup>95</sup>

La anterior propuesta describe el nuevo sistema para la designación del jefe del Distrito Federal, quien será el encargado de nombrar a los delegados y la ratificación le compete a la Asamblea de Representantes, lo cual constituye un tipo de elección indirecta de los delegados y con la misma voluntad de transferir parte del poder para ser ejercido por la representación popular. El hecho mismo de que el Presidente de la República deba sujetar su propia selección, considerándose sano para el sistema político, por la reflexión previa que debe existir para nombrar al titular a fin de que soporte la prueba del consenso en una ciudad que fija su principal necesidad en la elección directa de sus funcionarios, cabe apuntar, que es un avance democrático que no satisface la propuesta inicial tanto de los partidos políticos como de la ciudadanía ya que se pretendía contar con la elección directa.

Otro importante tema que ha generado importantes expectativas es el relativo a la división territorial del Distrito Federal por lo que se considera necesario que se realicen los trabajos tendientes a establecer, modificar o reordenar la división territorial del Distrito Federal.

---

(95) CASTELAZO, JOSE. CIUDAD DE MEXICO: REFORMA POSIBLE. OB. CIT., P. 73

Las medidas que buscan fortalecer esta institución parten de tres importantes vertientes. La primera de ellas se refiere al ámbito presupuestal y sobre el particular se establece que las delegaciones contarán con asignaciones presupuestales para la realización de sus actividades que se determinarán en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y cuyo ejercicio será informado por el delegado al Jefe del Distrito Federal.

La segunda vertiente busca establecer puntos de contacto entre la ciudadanía y la autoridad delegacional. A este respecto se prevé la realización de recorridos periódicos de los delegados dentro de su jurisdicción a fin de verificar la forma y condiciones en que se presten los servicios públicos así como el Estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés.

Igualmente se establece que los delegados darán audiencia pública por lo menos dos veces al mes a los habitantes de la delegación y que en la estructura administrativa de la misma se dispondrá al menos de un servidor público para que en cada colonia de la demarcación verifique la prestación de servicios públicos y al público así como la ejecución de las obras públicas competencia de la delegación.

La tercera vertiente se refiere a la distribución de atribuciones entre los órganos centrales de la administración pública del Distrito Federal y las delegaciones. Al efecto, se establecen las bases conforme a las cuales el área central habrán de corresponder las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación referidas a aquellos rubros que en razón de su jerarquía, magnitud o especialización le son propias, a la delegación se le confiere facultades en las materias de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, económicas y deportivas entre

**otras especificándose las bases que se deberán atender para la asignación de atribuciones.**

**Especial atención reviste la materia de seguridad pública respecto de la cual se prevé que el Jefe del Distrito Federal y el servidor público que tenga a su cargo la fuerza pública acordarán los esquemas mas eficientes de desconcentración para la función de responsabilidades para las delegaciones.**

## **B) LA REFORMA POLITICA**

Antes de analizar las bases que sustentan la reforma política en el Distrito Federal es indispensable tomar en consideración su historia, misma que nos muestra a una ciudad que ha sido siempre el centro de la dirección social, vértice de la toma de decisiones en todos los aspectos de la vida humana; por lo que nunca ha dejado de ser la ciudad capital, cabeza del mundo político que la ha rodeado.

Consideramos que para establecer un cambio en la vida política de nuestro país debe fundamentarse en el marco del régimen democrático y sustentarse en dos elementos fundamentales de la democracia: La Participación Social y la Representación Política.

"La participación social, es la capacidad que tiene la sociedad de involucrarse en la cosa pública y así aumentar su grado de influencia en los centros de decisión y ejecución respecto de las materias que le afectan. La Participación social es interés, conocimiento y acción; implica responsabilidad y evita el conflicto."<sup>96</sup>

La representación política en nuestros días supone un sistema electoral institucionalizado, a través del cual los ciudadanos delegan en personas e instituciones la capacidad de representar sus ideas e intereses y actuar en su nombre; entre otras cosas. Lo consideramos como una atribución de los

---

(96) IBIDEM.

ciudadanos que con su participación permiten el relevo en los mandos políticos y gubernamentales de una manera pacífica y civilizada.

En este marco, se considera como un obstáculo el que la sociedad no realice pronunciamiento alguno respecto a cómo debiera darse la Reforma Política, algunos sectores han considerado que el problema fundamental de la Ciudad de México radica exclusivamente en modificar lo que a su juicio constituye una débil Representación Política de sus habitantes.

Entre los argumentos esgrimidos, se encuentra el que sostiene que si la ciudadanía elige directamente a sus gobernantes, podrá definir, orientar y controlar mejor sus acciones. Desde esta perspectiva, la Representación Política pudiera sobrevalorarse en detrimento de la Participación Social y de los elementos mencionados que le dan vida al sistema.

Las discusiones tornaron respecto a la creación de un "Estado 32", o en su defecto, en la elección directa del jefe del Departamento del Distrito Federal y Delegados o solamente de estos últimos, limitando la reforma política propuesta por la ciudad, al componente estrictamente electoral de la democracia.

En este contexto, cabe mencionar, que si bien la participación social y la representación política en la ciudad de México ha avanzado en las últimas décadas, todavía enfrenta obstáculos difíciles de superar.

José Castelazo considera: "En una sociedad masiva que se presenta como principal obstáculo la apatía, la pasividad, el desinterés y la falta de compromiso social. Esta situación no es responsabilidad única de la sociedad, sino que compete también al gobierno, en la medida que este no logre vincular a la

política con las grandes masas motivándolas, despertando su inquietud para que reaccionen y accionen en su propio beneficio.<sup>97</sup>

De acuerdo a la descrito con antelación, es importante que el gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos participen plenamente en la reforma política del Distrito Federal, cada uno desarrollando sus funciones correspondientes; por lo que ahora se mencionarán las propuestas vertidas en las discusiones y mesas de trabajo para establecer las bases de la reforma.

Bernardo Bátiz, ex diputado del Partido Acción Nacional considera: "La ciudad de México nunca fue una mas entre otras, sino que fue por diversas causas el centro geográfico y político, el eje de las acciones históricas y sigue conservando esas características."<sup>98</sup>

Considera que el artículo 40 Constitucional establece como un principio general el de que el país deberá constituirse en una República representativa, democrática y federal. Los tres calificativos, que definen la soberanía popular en este precepto de nuestra Carta Magna, llevan necesariamente a la conclusión de que toda República, sin la excepción del Distrito Federal debe constituirse bajo el sistema representativo y democrático. Por lo que para la instauración de todos sus gobernantes, el sistema exigido es el de las elecciones.

Su propuesta, señala que las autoridades de la ciudad de México deben equiparse al del resto de la federación quienes son considerados representantes del pueblo, que las elige democráticamente mediante sufragio universal directo.

---

(97) IBIDEM

(98) \_\_\_\_\_, IDEAS POLITICAS, REVISTA DE ANALISIS Y DEBATE, CAMBIO XXI FUNDACION MEXICANA, P. 206

por lo anterior consideramos que es una postura que contraviene a lo que jurídicamente es el Distrito Federal y al Régimen Federal Mexicano.

Por lo que Bernardo Bátiz sugiere una fórmula que combine democracia y eficiencia, participación ciudadana y responsabilidad efectiva del gobierno de la ciudad. Equilibrio de poderes y órganos colegiados que permitan la configuración de un sistema de pesos y contrapesos en el que cada uno de los poderes, constitucionalmente instituidos para el Distrito Federal tenga atribuciones expresas y delimitadas, ámbitos de competencia que contribuyan a los dos objetos más importantes: democratización y calidad de vida.<sup>99</sup>

La combinación que señala, puede obtenerse a través de la elección por voto universal secreto y directo del titular del gobierno de la ciudad, el cual sería designado como gobernador del Distrito Federal y duraría en su encargo seis años, y sería electo en los comicios generales en los que se renueve la titularidad del Poder Ejecutivo Federal. Al gobernante electo de esta forma le serían aplicables los requisitos, restricciones y responsabilidades que la Constitución marca para los titulares de los poderes ejecutivos estatales.

En tanto Pablo Reyes González Cos, también militante de Acción Nacional considera que durante este largo proceso de cambios que ha sufrido la capital, es importante destacar en la historia reciente la participación de una ciudadanía cada vez más despierta y exigente que reclama espacios de representación política que verdaderamente estén ajustados a sus necesidades. Basta recordar la creación, a finales de la década pasada, de la Asamblea de Representantes, que si bien significa un avance dista mucho, por sus evidentes limitaciones, de

---

(99) IBIDEM.

satifacer cabalmente las expectativas de una ciudadanía inconforme, pues no cristaliza ni encarna el anhelo democrático de restablecer los plenos derechos constitucionales de la entidad.<sup>100</sup>

Dentro de este contexto, señala como principal solución la urgencia de efectuar una profunda reforma política que le restituya a los ciudadanos del Distrito Federal el ejercicio de sus derechos políticos plenos, mediante la creación del Estado 32 con gobernador electo, Congreso Local propio y una organización municipal, que debidamente coordinada responda a las particularidades propias de la zona metropolitana de la ciudad de México.

Convertir al Distrito Federal en Estado con autonomía plena para expedir su propia Constitución, en la cual habrán de establecerse las bases de integración (con plenas facultades) de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial con un régimen municipal es la condición de la reforma, toda vez, que se trata de abrir espacios de representación que posibiliten la existencia de un gobierno propio para la ciudad de México.

Como ya se ha descrito, dada la importancia que tiene el Distrito Federal en el ámbito nacional y en virtud de la dimensión y complejidad de sus problemas, ya no puede seguir siendo el Presidente de la República el responsable de su administración bajo el esquema de regente y delegados por él designados. El Distrito Federal debe contar con autoridades ejecutivas elegidas mediante el voto popular y directo, por lo cual la Reforma Constitucional de 1993 busca satisfacer estas necesidades políticas de los ciudadanos del Distrito Federal, a través de un sistema de elección indirecta.

---

(100) IBIDEM.

A fin de hacer frente al desafío que significa la democratización del Distrito Federal con sus implicaciones y riesgos, el Partido de Acción Nacional propuso la integración de una Coordinación Metropolitana que permita desarrollar una visión de conjunto sobre la metrópoli, dándole coherencia y unidad a la estrategia de desarrollo urbano para hacerla mas eficiente y ajustarla a la nueva realidad que día a día surge y se modifica.

Aparejado a la realización de la reforma política hay que desarrollar sistemas alternos de desarrollo urbano mas racionales y congruentes con la realidad y someter a un abierto cuestionamiento la pertinencia y vialidad de los patrones de desarrollo urbano hoy vigentes.

Considera que la democratización debe ser vista desde una perspectiva más amplia que, tome en cuenta los desafíos de una capital como la nuestra que abra mayores espacios democráticos que den lugar a la integración de una ciudadanía que ha dado muestras amplias de su capacidad de organización y responsabilidad cívica.

Soledad Loaeza al respecto señala: "La reforma que se introduzca tendrá que responder simultáneamente a dos objetivos paralelos: representatividad y gobernabilidad. Esto es, se trata de que los cambios de la forma de gobierno garanticen tanto la justa participación de las fuerzas políticas presentes en la ciudad, como la capacidad de gobernar de las autoridades. Por lo que la reforma debe orientarse a institucionalizar los mecanismos de expresión de las demandas sociales y políticas, los mecanismos de solución de conflictos y los mecanismos de respuesta de las autoridades. <sup>101</sup>

---

(101) IBIDEM.

Cabe señalar que una de las características centrales de la ciudad de México es la heterogeneidad social y económica. No es este un rasgo definitorio, sino que es también un proceso que se ha acentuado durante los años de crisis. La Reforma puede ofrecer mecanismos de integración política que contribuyan a contrarrestar los efectos desintegradores de la segregación social y de las crecientes contradicciones de los muy diversos intereses que coexisten en la ciudad de México.

Muchos de los problemas cotidianos que enfrentan las autoridades del Distrito Federal obedecen a la politización de asuntos de índole estrictamente administrativa.

Este fenómeno, que tiene un elevado potencial de desestabilización, podría prevenirse con una reforma que distinguiera con precisión los problemas de representación y de equilibrio de las fuerzas políticas y de eficacia administrativa.

Considera que para alcanzar los objetivos de representatividad y de gobernabilidad, es necesario modificar el mecanismo de integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; ampliar el ámbito de competencia de este organismo, incluir por ejemplo, entre otros temas, la elección del gobernador, y, por último, crear en el nivel de las delegaciones un nivel de representación que sea también un mecanismo de control de las autoridades administrativas.<sup>102</sup>

Manifiesta que la política de la ciudad de México es antes que nada política de intereses, política de grupos heterogéneos, si bien es necesario que su acción y su presencia sean sistematizadas y simplificadas por partidos políticos estables y representativos. Considera que la representación proporcional coadyuvaría a

---

(102) IBIDEM.

consolidar el cambio político en México porque fortalece a los partidos y aumenta de manera significativa el número de votos útiles, nos compromete, borra suspicacias, promueve la participación.

La Asamblea de Representantes ha demostrado ser un interlocutor importante ante las autoridades y ha jugado un papel esencial en la estabilización de la vida política de la ciudad. Por lo que, estima preciso ampliar sus facultades para que adquiera la posibilidad de actuar como órgano legislativo. Dado el objeto de autofinanciamiento de la ciudad y la ampliación de las responsabilidades fiscales de sus habitantes, es preciso que la Asamblea revise la Cuenta Pública, y que examine, discuta y apruebe el presupuesto del Distrito Federal.

En tanto, Eduardo Escobedo Miramontes, representante del Partido Revolucionario Institucional ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, expone lo siguiente:

La reforma política en el Distrito Federal se centra en la permanencia de la organización política de este espacio político para configurar un gobierno propio en un esquema que contempla una intervención restringida del Ejecutivo Federal y del Congreso, en compatibilidad con una administración local, ejecutiva, normativa y judicial.

El partido considera que sí es posible instituir un gobierno propio, compatible con la soberanía del gobierno federal, en el territorio del Distrito Federal. De ello deriva la necesidad de establecer las bases jurídicas, políticas y financieras para la conformación de la organización política de la ciudad.<sup>103</sup>

---

(103) IBIDEM.

La posición del PRI parte de la noción de gran ciudad capital de la república, sede de los poderes federales y zona metropolitana, con énfasis en lo distinto que es esta entidad con respecto a otras entidades políticas y, por tanto, lo distinto que debe ser su organización política.

En síntesis, gobierno propio no significa división de la unidad de la ciudad en demarcaciones autonómicas, independientes de las vecinas, porque la organización de la convivencia política no puede ser diferente a la estructura de la ciudad.

Otro factor que debe ser considerado es la situación que guardan los partidos políticos en general, los cuales sin importar su filiación, centro, derecha o izquierda, constituyen otra limitante de la representación política. Sus postulados ideológicos difícilmente logran convocar a la ciudadanía, la cual se interesa más por aspectos concretos, tangibles y de beneficio inmediato, como el funcionamiento de servicios públicos.

José Castelazo dice: "La crisis que envuelve a los partidos políticos, puede atribuirse a la falta de ideología, por lo que constituye un gran reto para los mismos convocar a la sociedad; lograr su participación, conciliando ideología y praxis. Por otro lado, los partidos políticos por su función, ejercen de facto el derecho de presentar a las masas y de promover la participación de la sociedad. Sin embargo, generalmente responden a políticas propias, y por ende no siempre acordes al interés real de los electores."<sup>104</sup>

---

(104) CASTELAZO, JOSE. CIUDA D DE MEXICO: REFORMA POSIBLE. OB. CIT. P.37

Como se ha descrito en el capítulo anterior, en lo que a representación política compete, la historia de la ciudad no registra antecedentes de elección directa a su gobernante, ya que siendo capital del país el jefe del ejecutivo a fungido en la práctica como primera autoridad política, mientras que la administración de la ciudad ha quedado en los diferentes periodos cuando fue parte del estado de México o ha sido municipio, conjunto de municipios, etc., a cargo de un personaje designado como gobernador, presidente municipal o jefe del departamento.

Otra vía de la representación política la constituye el Congreso de la Unión en cuya conformación los partidos políticos juegan un papel determinante: en tanto, los ciudadanos del Distrito Federal eligen directamente a 40 diputados, por el principio de mayoría relativa, teniendo derecho a los que de acuerdo a la votación, corresponda a la primera circunscripción a la que pertenece la ciudad de México, según el principio de representación proporcional; adicionalmente eligen 2 senadores. Estos representantes, junto con los de los Estados de la Unión, legislan para la federación que incluye al Distrito Federal y para éste en particular, de acuerdo al artículo 73 constitucional, fracción VI.<sup>105</sup>

El despertar político de la década de los ochenta trajo consigo la demanda de una Representación Política más clara directa y exclusiva para los habitantes de la ciudad de México y el surgimiento, en 1988, de la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como órgano de representación ciudadana, integrado por 40 representantes electos por el principio de mayoría relativa y 26 por representación proporcional.

---

(105) FAVA VIESCA, JACINTO. DERECHO CONSTITUCIONAL. EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1983, P. 546

A través de este órgano, la población ha encontrado nuevos cauces de expresión y acción; la pluralidad partidista y social se ha manifestado y la concertación ha adquirido una estatura de singular importancia para favorecer la relación entre gobernante y gobernados.

La Asamblea ha cumplido con sus tareas y rebasado sus expectativas, puesto que no sólo mostró competencia como el órgano de representación y reglamentación formal del Distrito Federal, sino que ejemplificó un clima de civilidad política nunca antes visto, incluso difícil de alcanzar en otros foros de representación nacional. Este espacio ha sido un centro de reflexión, discusión y análisis que ha permitido sentar bases más sólidas, definir mayores consensos para la actuación gubernamental y dejar ver sus potencialidades a futuro como órgano con mayores facultades y atribuciones.<sup>106</sup>

Es preciso señalar la insuficiencias de los principales mecanismos de Participación Social y Representación Política para el Distrito Federal. En concreto, la junta de vecinos, órganos de colaboración normados por el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal y débilmente legitimados a través de una elección vecinal y la Asamblea de Representantes, sustentada en una elección constitucional directa, constituyen los dos mecanismos democráticos de Participación Social y Representación Política mas cercanos a los habitantes de la ciudad de México.<sup>107</sup>

Las presiones sociales sobre la organización comunitaria y el gobierno, han rebasado las formas actuales y podemos expresar que las juntas vecinales y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ejercen facultades restringidas

---

(106) CASTELAZO, JOSE. CIUDAD DE MEXICO: POSIBLE REFORMA. OB. CIT. , P. 36

(107) IBIDEM.

de origen; insuficiencias que les impiden incidir más amplia y profundamente en la problemática de la ciudad.

Ambos órganos actúan de manera aislada sin que se haya pretendido complementariedad, se argumenta que entre ellos se ha establecido una especie de conflicto competencial.

No hay una relación directa entre la Asamblea y la Organización vecinal siendo las delegaciones las que fungen como punto de contacto en la práctica.

De esta manera las juntas de vecinos realizan sus actividades apoyadas en las autoridades delegacionales, ya que no constituyen entidades autónomas estando sujetas a la buena voluntad de las delegaciones, traducida en apoyos presupuestales, lo que restringe la libertad de aquellas para accionar en favor de los vecinos.

Por su parte, las atribuciones de la Asamblea, básicamente para reglamentar, recomendar, presentar iniciativas ante el Congreso, vigilar la cuenta pública del Distrito Federal aprobar los nombramientos que hace el ejecutivo de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por lo que han quedado rebasadas por la presión social al plantear exigencias que solo pueden ser resueltas en el ámbito federal, a través de la Cámara de Diputados, única instancia con poder para legislar sobre el Distrito Federal. La Asamblea de Representantes, por poner un ejemplo, no tiene facultades para decidir la distribución del presupuesto destinado a la capital.

La limitación en sus facultades a que se enfrentan las Juntas y la Asamblea, la competencia real o ficticia que se establece entre ambos órganos y su falta de

complementariedad, provocan que no se alcancen cabalmente los objetivos a que están abocados.

La participación ciudadana es uno de los aspectos torales de la reforma política del Distrito Federal y fundamentalmente lo propuesto para la integración, por medio de la 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 programas de la administración pública del Distrito Federal que para las delegaciones determinen las leyes correspondientes.

Las bases para dicha integración fueron encomendadas por el constituyente permanente al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Por esta razón será necesario que se establezcan las reglas conforme a las cuales se determinará el número de integrantes del Consejo de Ciudadanos en cada delegación, así como los criterios que se adoptaran para el número de Consejeros que habrá en cada demarcación.

Otra cuestión no menos importante es la relativa a la postulación de candidatos a Consejeros Ciudadanos. Al respecto se deberá prever la posibilidad de que tanto los partidos políticos como los ciudadanos del área vecinal correspondiente puedan postular candidatos a Consejeros Ciudadanos, señalando de tal forma los requisitos que deberán cubrirse para su participación y los principios que deberán regir a los mismos; así como señalar su periodo de duración en el cargo.

En lo que respecta a las funciones de los Consejos, deberán delimitarse en los términos que dispongan las leyes que regulan la vida de la ciudad, en cuanto a los siguientes rubros: seguridad pública; servicio de limpia; agua potable; protección civil; atención social; servicios comunitarios y prestaciones sociales; parque y jardines; alumbrado público; pavimentación y bacheo; recreación, deporte y esparcimiento; construcción, rehabilitación y mejoramiento de la planta física para la educación, la cultura y el deporte; y mercados.

También se deberá otorgar facultades a los Consejos de Ciudadanos para recibir informes o quejas de los habitantes de la delegación sobre el comportamiento de los Cuerpos de Seguridad Pública, Ministerio Público y en general, servidores públicos de la delegación, a fin de que se sigan los procedimientos legales respectivos. Igualmente, cuentan con la posibilidad de formular denuncias ante las autoridades y darles seguimiento e informar a los habitantes de la delegación sobre las resoluciones respectivas.

La facultad de gestión también es reconocida y se le proporcionan amplias posibilidades a los Consejos de Ciudadanos para formular propuestas y sugerencias.

Adicionalmente, se prevén las facultades de conocer y opinar respecto de los informes sobre la ejecución de programas prioritarios y dar a conocer sus conclusiones a los habitantes de la delegación, así como otorgar estímulos y reconocimientos a servidores públicos y ciudadanos que destaquen por sus actividades en beneficio de la delegación.

Los criterios que atenderán en el ejercicio de sus funciones los Consejos Ciudadanos se les establece como única e importante limitante al ejercicio de

**estas que los programas de gobierno y la ejecución de obras públicas que rebasen el ámbito de una delegación, se refieran al interés general de la Ciudad o alas relaciones del Distrito Federal con otras entidades federativas, no estarán sujetos a la intervención del Consejo de Ciudadanos correspondiente.**

**Tampoco podría dejar de reconocerse la existencia de otros órganos de representación vecinal, tales como los correspondientes a manzanas, colonias, barrios o unidades habitaciones por lo que se dispone que su organización, funcionamiento y elección, así como su coordinación con los Consejos de Ciudadanos se regularán por la Ley de Participación Ciudadana.**

### **C) LA REFORMA DE GOBIERNO**

En lo que se refiere al gobierno del Distrito Federal, se basa antes de la reforma constitucional de 1993 en el Presidente de la República, quien delega en el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el ejercicio de la autoridad y la administración de la ciudad, aunque no totalmente, lo que permite que exista un equilibrio y mayores márgenes de acción presidencial.<sup>108</sup>

El Jefe del Departamento no cuenta con toda la autoridad, ni con toda la administración, al incidir en el Distrito Federal otras instancias gubernamentales, cuya relación jerárquica es como el presidente, quien tiene la facultad constitucional de nombrar y remover libremente a sus directivos; tal es el caso de algunas instituciones que llevan a cabo sus tareas en la ciudad de México y no dependen del Jefe Departamento, entre las que destacan, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, La Comisión Federal de Electricidad, La Procuraduría General del Consumidor, La Comisión Nacional de Derechos Humanos, etc.

Por ello, cualquier esfuerzo de Reforma Política para el Distrito Federal debe garantizar la unidad de mando constitucional, ya que junto con la Participación Social y la Representación Política, proporciona el elemento aglutinador para objetivizar la democracia.

---

(108) IBIDEM.

Diversas posturas establecen que es necesario un gobierno por consenso que se apoya en la participación social y en la representación política y constituye una garantía de estabilidad, propiciar la negación y encauzar las soluciones.

José Castelazo señala los siguiente escenarios: El "conservador", ya que propone mantener los esquemas democráticos vigentes, sin su alteración. Parte de la convicción de que el sistema funciona y debe permanecer tal cual y que en todo caso, los tiempos actuales no son los propios para cualquier cambio.<sup>109</sup>

El hecho de que la estructura gubernamental obtenga su poder directamente del Presidente de la República, ubica a este escenario con una unidad de mando constitucional máxima, no así a la gobernabilidad por consenso que estaría en un nivel medio al existir voluntad política, pero no una sólida organización civil.

En tanto, El Partido Revolucionario Institucional manifestó, que la Reforma debe darse, esencialmente, en la modificación de las actuales facultades que tienen el Presidente de la República, el Congreso Federal y la propia Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Es decir, una reforma que modifique, principalmente, los artículos 89, 73, fracción VI, y 74 de la Constitución General.

Este planteamiento constituye un cambio de fondo, profundo, de la intervención amplia y exclusiva de los poderes federales en el gobierno del Distrito Federal, y la consecuente redistribución de atribuciones hacia esferas autónomas de responsabilidad gubernativa para la Ciudad de México.

---

(109) IBIDEM.

El significado del concepto de gobierno propio se desarrolla a partir de las posiciones fijadas por el PRI, en la reunión que se tuvo con el Jefe del Departamento del Distrito Federal el 6 de julio de 1992, en la cual cada partido dialogó con el Regente, y se señalaron las siguientes posturas:

1. El interés central giró en torno a cómo instituir un gobierno propio en el Distrito Federal que es sede de los poderes federales.

2. El partido consideró factible instituir un gobierno propio, compatible con la soberanía del Gobierno Federal, en el territorio del Distrito Federal.

De ello derivó la necesidad de establecer las bases jurídicas, políticas y financieras para la conformación de la organización política de la ciudad.

3. La posición del PRI implicó la inserción constitucional de la Ciudad de México en el Distrito Federal y, con ello, la imputación a la ciudad de personificación jurídica y patrimonio.

4. Un gobierno propio de la ciudad implica que su organización política se estructure sobre la base de dos ámbitos de competencia:

a) El federal, de atribuciones circunscritas, referidas a su intervención como gobierno propio de la ciudad, y no como jurisdicción para todo el territorio nacional.

b) El local, de atribuciones más dilatadas, referidas a la acción gubernativa de las funciones ejecutiva, normativa y justicia, de gobierno propio.

5. El gobierno propio implica autonomía. Para nosotros, tres características sustantivas definen el perfil de autonomía:

1. La autonomía diferenciada de los estados federados.

La autonomía de la ciudad no es equiparable a la autonomía de un estado federado, que se concretiza, esta última, en darse su Constitución Política, desarrollar el sistema municipal, y participar en la formación de la voluntad federal. De estos tres autonómicos, sólo contemplamos la participación de la

voluntad federal en la tarea de revisar la Constitución General de la República, establecida desde el 18 de mayo de 1847, en el Artículo 60. del Acta de Reformas de ese año:

**"Mientras la ciudad de México sea Distrito Federal tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos senadores"**

Los otros dos elementos no deben darse en la ciudad capital. La naturaleza de la urbe y la presencia de los poderes federales obliga, como se reconocen en el trayecto histórico constitucional, a que las bases de la organización política específica para el Distrito Federal los desarrolle y establezca el Constituyente en la Constitución Federal.

En cuanto al tercer elemento autonómico, se considera que no es viable la restauración del sistema municipal en el Distrito Federal por una serie de consideraciones históricas, jurídicas, de desarrollo territorial, y lo más importante: pondría en riesgo la propia autonomía de la ciudad que se quiere establecer y desarrollar, es posible reiterar que tanto es inviable la creación del estado 32 como la restauración de los municipios.

2. Para el PRI, la autonomía de la ciudad supone una zona de autodeterminación (lo autónomo) y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas (lo heterónimo), establecidas por la Constitución Federal para los niveles que conformarían el gobierno propio.

La autonomía significaría llevar al plano de la ciudad tres de los elementos sustanciales del sistema federal, para hablar entonces de un principio intrafederal en la Ciudad de México:

a) Zona de Facultades retenidas por los poderes federales.

b) Zona de materias atribuidas a los órganos propiamente locales (en la que opera propiamente la autonomía de la ciudad)

c) El sistema de participación previsto para la ciudad en el Acta de Reformas de 1847 con el enfoque de conservación de ese estatus autonómico.

6. El concepto de gobierno propio de la ciudad se debe organizar a partir de los perfiles autonómicos señalados y de los principios referidos, concentrados esencialmente en cinco puntos estratégicos:

1. La definición de los órganos y la distribución de competencias.
2. Sistemas jurídicos para la legitimidad política en la integración de los órganos.
3. El marco de las fuentes, recursos y distribución de la gestión financiera.
4. El marco general para normar el uso del suelo en la ciudad.
5. La vigilancia social del ejercicio de las competencias de los órganos, fundamentalmente a través de la representación política en órganos colegiados y, desde luego, del establecimiento de derechos ciudadanos y de acciones para su ejercicio, referidas a las obligaciones de las estructuras políticas de la ciudad, con mecanismos más amplios de participación social e información, que persigan conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la ciudad con la toma de decisiones de sustento social, legal y tecnológico.

El PAN considera que el Distrito Federal demanda autonomía real en todos los niveles de gobierno, en donde las autoridades cuenten con independencia económica y libertad de actuación para la rápida atención de los problemas, por lo que la exigencia es insoslayable de ampliar la base de legitimidad de Gobierno capitalino no puede esperar más como para querer imponer una estructura jurídico-política de alcances parciales que reedite el centralismo que padecemos y se que de en simples cambios de fachada.<sup>111</sup>

Amalia Dolores García, Representante del PRD ante la Asamblea de Representantes menciona: "es necesario hacer una reflexión sobre la forma de gobierno de nuestra ciudad, en función de ese objetivo de construir una República Democrática, y seguramente al analizar todos coincidimos que la forma de gobierno que existe aquí, la de la Regencia, no tiene ya nada que ver con el ánimo de construir sociedades democráticas.

Si recordamos, la Regencia fue instituida en distintas épocas de la historia de la humanidad para quien fuera el Regente gobernara a nombre de los menores de edad, ésa es la palabra, el sentido exacto de Regencia: gobernar a nombre de los menores de edad.

Lo que resulta ya insostenible es que en esta parte del país millones de mexicanos tengamos que ser gobernados sin poder elegir a nuestras autoridades. El asunto, sin embargo, se refiere a dos cuestiones centrales: una, que el Gobierno en esta parte del país se forme a través del voto directo, universal y secreto de los gobernantes. Este es seguramente el asunto central, de quienes vivimos, por lo que se considera que se podría solventar tomando como punto de partida que al existir aquí un régimen sui generis, se podría constituir un régimen propio que avanzara en la democracia, que tuviera como condiciones dos aspectos centrales: uno, que la entidad que aquí se constituya sea libre y soberana y, segundo, que el gobierno sea producto del voto directo, universal y secreto."<sup>111</sup>

Por lo anterior, podemos decir, que tanto el PAN como el PRD, como parte de su estrategia, promovieron la creación del "Estado 32" o "Estado de Anáhuac",

---

(111) IDEAS POLITICAS, REVISTA DE ANALISIS Y DEBATE. CAMBIO XXI FUNDACION MEXICANA, MEXICO 1993, T. V. P.223

es decir, que el Distrito Federal se convierta en un estado a cuyo frente estaría un gobernador elegido por el sufragio directo y que tendría además su propia Cámara de Diputados. Se suele afirmar que la falta de democracia ha creado entre los habitantes de la ciudad un ánimo de agravio exacerbado por problemas tan graves que afectan a los habitantes de la ciudad.

Por lo que se refiere al gobierno de la ciudad, se hace mención de los tres órganos locales de gobierno cuyas particularidades habrán de desarrollarse y se establece una referencia general a aquellas entidades que no habrán de regularse en el Estatuto pero que por su naturaleza y trascendencia ameritan ser mencionadas.

Como un reconocimiento legal a las características especiales que corresponden al Distrito Federal se establece que el gobierno de la ciudad de México para su organización política y administrativa este determinado por su condición de Distrito Federal, su unidad geográfica y estructural y su condición y participación como entidad conurbada.

La compleja naturaleza del esquema de gobierno de la Ciudad de México exige que el Estatuto de Gobierno regule también lo referente a aquellas atribuciones que, en relación con el Distrito Federal, conservan los Poderes Federales frente a los nuevos órganos locales de gobierno.

Por lo que se refiere al Congreso de la Unión, se debe reiterar el mandato constitucional conforme al cual corresponde al ámbito federal para legislar en todas aquellas materias relacionadas con el Distrito Federal que la Constitución no establece en forma expresa para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

**Otra de las facultades que la Constitución confiere al Congreso de la Unión es la de aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, y que en su caso, requieran el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público.**

**CAPITULO CUARTO**  
**EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

## **CAPITULO IV**

### **EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

En los último años se ha intensificado la pugna entre el gobierno federal, los partidos políticos y los habitantes de la ciudad de México, en busca de un gobierno propio con instituciones específicas para el Distrito Federal. Es por ello que la reforma constitucional de 1993 encomendó al Congreso de la Unión, a través del artículo 122 constitucional, la elaboración del Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal, implementándose así una serie de consultas, propuestas de diferente índole y discusiones tanto en el seno de la Asamblea de Representantes como en el Congreso de la Unión, con la intención de cristalizar las iniciativas de los partidos políticos y de los habitantes del Distrito Federal, lo que trajo como consecuencia una solución intermedia que tomó en consideración las características específicas del Distrito Federal, su calidad de sede de los Poderes Federales, así como la creciente exigencia de espacios de participación y decisión política por parte de su población, dando como resultado un gobierno "sui generis" que busca resolver, en su esencia, el debate histórico por la democratización de la capital del país.

Como ha quedado descrito, el Estatuto de Gobierno emerge de las diversas propuestas de las fuerzas políticas, así como de los planteamientos vertidos por la ciudadanía con la finalidad de regular y estructurar a los órganos locales de gobierno, representativos y democráticos del Distrito Federal.

Dicha transformación de las Instituciones de Gobierno de la Ciudad de México encontró su más firme y definitivo impulso al ser aprobado por el Constituyente Permanente mediante el decreto por el que reforma los artículos 31, 44, 73, 79, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del Título Quinto; la adición a la fracción IX al artículo 76; un primer párrafo del artículo 119 y la derogación de la fracción XVII del propio artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993 y como consecuencia de dicha reforma, el texto constitucional encomienda al Congreso de la Unión la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Debido a lo anterior, en diciembre del año pasado diputados integrantes de los distintos grupos parlamentarios suscribieron el siguiente acuerdo en la H. Cámara de Diputados :

"La Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos resuelve formar una Comisión Plural para que elabore un proyecto de Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que, con la opinión de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, presentará al Pleno de esta Cámara en el siguiente periodo ordinario de sesiones que inicia el 15 de abril de 1994."<sup>112</sup>

En cumplimiento a lo establecido en dicho acuerdo se integró en el mes de enero del presente año la Comisión Plural para la elaboración del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el seno de la cual participaron Diputados, Asambleístas y dirigentes de los diferentes partidos políticos que integran los órganos de representación política de la ciudad; los trabajos de análisis se concluyeron en el mes de junio del presente año.

---

(112) DIARIO DE LOS DEBATES, CAMARA DE DIPUTADOS, DICIEMBRE DE 1993.

A lo largo de cuatro meses se realizaron numerosas sesiones de trabajo en las cuales los participantes formularon múltiples propuestas tanto de contenido, forma y fondo, para lo cual fue necesario intercambiar puntos de vista entre las fuerzas políticas y culminar en un consenso en el que se incluye una mayor participación ciudadana y un cambio político-administrativo a la figura del propio Departamento del Distrito Federal y su forma de Gobierno.

El 29 de junio diversos diputados presentaron la Iniciativa de proyecto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y después de largas discusiones por los integrantes de los grupos parlamentarios se logró su aprobación, mismo que se publicó en el 26 de Julio del presente año en el Diario Oficial de la Federación.

El Estatuto de Gobierno desarrolla las reformas constitucionales anteriormente mencionadas y se encuentra conformado de seis Títulos que son los siguientes: Disposiciones Generales, De los Derechos y Obligaciones de Carácter Público, De las Atribuciones de los Poderes de la Unión para el Gobierno del Distrito Federal, De las Bases de la Organización y Facultades de los Organos Locales del Gobierno del Distrito Federal, De las Bases para la Organización de la Administración Pública del Distrito Federal y La Distribución de las Atribuciones entre sus Organos y el último Título denominado De los Consejos de Ciudadanos.

Los cinco Títulos plantean una forma de gobierno peculiar para el Distrito Federal, por lo que vamos a analizar la nueva estructura en función de las atribuciones y facultades que los Poderes de la Unión conservan respecto al Gobierno del Distrito Federal, las nuevas facultades y atribuciones que se le

**confieren a los órganos propios de gobierno local y las nuevas instituciones que son creadas con motivo de la Reforma Constitucional de 1993.**

## **A) EL CONGRESO DE LA UNION**

Iniciaremos describiendo que el Congreso de la Unión se encuentra comprendido dentro del Título Tercero del Estatuto que se denomina "De las Atribuciones de los Poderes de la Unión para el Gobierno del Distrito Federal", en el que se menciona las siguientes atribuciones:

**"Artículo 24.- El Congreso de la Unión:**

**I. Legislará en todas aquellas materias relacionadas con el Distrito Federal, que la Constitución no establece en forma expresa para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.**

**II. Anualmente aprobará los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que en su caso requieran el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública; y**

**III. Las demás atribuciones que en lo relativo al Distrito Federal le señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y las leyes que expida el propio Congreso."**

En este artículo se señalan dos cuestiones relevantes: en su fracción I se consigna un sistema inverso a aquél que establece el artículo 124 constitucional en relación con los Estados integrantes de la Federación y consideramos que es una importante reserva para el Congreso de la Unión representada por los órganos que encuentran en el Distrito Federal su sede; en tanto, en su fracción II se establece que la deuda pública del Distrito Federal, para todos los efectos

correspondientes, será considerada como deuda pública del Gobierno Federal, esto se aduce por la importancia económica que representa la entidad. La Política de endeudamiento tenían que conservarla los poderes de la unión para evitar posibles efectos macroeconómicos a nivel nacional, argumento endeble pues la Asamblea de Representantes, como órgano legislativo local, bien podría haber tenido dicha facultad considerando el principio de equilibrio financiero que en la materia debe regir, pues si se hubiera querido sólo limitar el endeudamiento externo, no era necesario que el Congreso de la Unión conservara esta facultad, dado que en el propio texto de la reforma constitucional expresamente se señala que las prohibiciones y limitaciones a los Estados le serán aplicables al Distrito Federal entre las cuales se encuentra la del artículo 117, fracción VIII, relativa a contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con Gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros. En consecuencia, no existe justificación alguna para que los poderes federales hubieren conservado dicha facultad.

**"Artículo 25. La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados vigilará la correcta aplicación que de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal realice el Jefe del Distrito Federal."**

Este precepto le otorga a la Contaduría Mayor de Hacienda la amplia facultad de conocer el adecuado manejo y destino que de los recursos federales haga la administración local en la capital de la República, con el objeto de tener un control exacto de los mismos y evitar el mal destino del erario federal.

Por lo que se refiere a la Cámara de Senadores, se reproduce en los artículos 26 y 27 lo estipulado por nuestra Carta Magna en el artículo 122, fracción V,

inciso i), de nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal; en el artículo 56 del Estatuto se establece que se deberá observar el procedimiento establecido para el nombramiento del Jefe del Departamento del Distrito Federal, y si por segunda vez no se ratificara dicho nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento pero no será elegible aquel que haya sido nombrado por el Presidente de la República y no ratificado por la Asamblea de Representantes; asimismo, se reitera la facultad de la Comisión Permanente para remover al Jefe del Distrito Federal en los recesos de la Cámara de Senadores, pero con la salvedad de que dicha solicitud deberá ser presentada por la mitad de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso. Consideramos inapropiado que el Senado tenga injerencia en el procedimiento de nombramiento del Jefe del Distrito Federal, debiendo haberse otorgado dicha facultad a la Asamblea de Representantes en caso de que en dos vueltas no se lograra la ratificación de dicho órgano legislativo del nombramiento efectuado por el Presidente de la República.

## **B) LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

Se encuentra contemplada dentro del Título Tercero, Capítulo Segundo, que señala lo siguiente:

**"Artículo 28.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República o la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, harán del conocimiento de la Cámara de Senadores o en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presunta existencia de causas graves que afecten las relaciones de los primeros con el Jefe del Distrito Federal o el orden público en el mismo, para efectos de la remoción que se refiere el artículo anterior."

Como se aprecia, en este artículo se consagra una importante materia que es la facultad que tienen el resto de los órganos federales, ya que son éstos quienes resultan directamente afectados en sus relaciones con la administración pública del Distrito Federal. Este precepto se encuentra relacionado con lo dispuesto en los artículos 64 y 65, mismos que señalan los requisitos de procedibilidad, estableciendo que será necesario que las comunicaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de la Cámara de Diputados sean presentadas por la mayoría de sus miembros, a fin de que sean tomadas en cuenta por el Senado o en su caso por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, sólo así se dará inicio al procedimiento respectivo. El artículo 66 reviste gran importancia al regular las causas graves para la remoción, mismas que se establecen en forma enunciativa y no limitativa.

En el Capítulo segundo, del título en análisis, se determinan las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismas que a continuación se describen:

**"Artículo 29.-** Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre uno o más Estados y el Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos, en términos de este Estatuto y de la Ley respectiva."

Se puede observar que también en este artículo se contempla lo que estipula el texto del artículo 105 de nuestra constitución, en tanto, el artículo 30 hace algunas precisiones en cuanto a las características de dichas controversias y a los requisitos de procedibilidad. Cabe agregar que también se estará a lo dispuesto por el Estatuto y al ordenamiento reglamentario del artículo 105 constitucional que aún no existe.

**"Artículo 31.-** Para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, será necesario que:

- I. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, lo acuerde por las dos terceras partes de sus miembros presentes en la sesión respectiva;
- II. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, lo acuerde por las dos terceras partes de los magistrados que conformen el Pleno; o
- III. El Jefe del Distrito Federal, así lo determine por declaratoria fundada y motivada."

**En las tres fracciones que conforman al artículo descrito se señalan los requisitos que deberá cubrir el órgano quejoso para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de plantear la controversia que se haya suscitado.**

### **C) EL PODER EJECUTIVO FEDERAL**

En el tercer capítulo del Título Tercero del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece como atribuciones del Presidente de la República, las siguientes :

**"Artículo 32. Corresponde al Presidente:**

- I. Nombrar al Jefe del Distrito Federal en los términos que disponen la Constitución y este Estatuto;**
- II. A probar el nombramiento o remoción, en su caso, que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia del Distrito Federal;**
- III. Acordar con el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, e instruirlo sobre la adopción de políticas en materia de seguridad pública;**
- IV. Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en las materias competencia de éste relativas al Gobierno del Distrito Federal;**
- V. 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;**
- VI. Informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de los recursos a que se refiere la fracción anterior, al rendir la Cuenta Pública;**
- VII. Prever en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos relativos al Gobierno del Distrito Federal que sean expedidos por el Congreso de la Unión;**
- VIII. Iniciar leyes y Decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;**

**IX. Formular observaciones a las leyes y decretos expedidos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y promulgarlas, de acuerdo con las previsiones de la Constitución;**

**X. Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que convoque a sesiones extraordinarias; y**

**XI. Ejercer las demás atribuciones que le señalen la Constitución, este Estatuto y las leyes."**

Respecto al artículo descrito, cabe precisar que las atribuciones conferidas al presidente se encuentran ya consignadas a nivel constitucional, pero el Estatuto de Gobierno las complementa y desarrolla.

La fracción I menciona que el titular de la administración pública local de la ciudad de México será nombrado por el Presidente de la República, para lo cual deberá observarse lo estipulado en los artículos 52 y 53 del Estatuto, mismos que mencionan el sistema mediante el cual será nombrado entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados o Senadores electos en el Distrito Federal que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga la mayoría de asientos en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. El nombramiento se someterá a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo; si no fuera ratificado, el Presidente presentará nuevamente ante dicho órgano un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente a aquél en que se haya recibido. Cabe aclarar que si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará el nombramiento del Jefe del Distrito Federal.

Consideramos que el mecanismo para la designar al Jefe del Distrito Federal es innovador, ya que anteriormente era designado y removido libremente por el Presidente de la República, por lo que se ha adoptado por primera vez en la historia de la ciudad de México una forma muy singular para el nombramiento del Jefe del Distrito Federal al estilo del sistema parlamentario, mismo que, sin embargo no logra satisfacer los planteamientos principales que dieron origen a la Reforma de 1993.

En tanto la fracción II se encuentra descrita en el artículo 122 constitucional, fracción II, inciso b, relacionada con el artículo 67 fracción V del propio Estatuto que establece que para nombrar o remover al Procurador de Justicia del Distrito Federal será necesaria la aprobación del Presidente de la República; en tanto la fracción III deriva del mando supremo que le confiere la constitución en esta materia; las fracciones IV, V, VI y VII complementan y concuerdan con lo que se describió con antelación respecto al artículo 24 del Estatuto que describe las facultades del Congreso de la Unión.

Las fracciones VIII y IX se relacionan con los artículos 46, fracción II y el 48, respectivamente, del ordenamiento en mención, en los cuales se establece el término de diez días hábiles para que el Presidente haga las observaciones que crea conducentes y de no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y procederá la promulgación de las leyes o decretos, en el caso de que haya sido devuelto el proyecto deberá ser discutido nuevamente por la Asamblea. Si se aceptaran las observaciones o fuera 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.

Por último, la fracción X se concatena con el artículo 51 fracción II, añadiendo que la convocatoria precisará por escrito, el asunto o asuntos que deba resolver el Pleno de la Asamblea y las razones que la justifiquen.

**“Artículo 33.- Determinará medidas de apoyo al Jefe del Distrito Federal a solicitud de éste, para hacer frente a situaciones derivadas de siniestros y desastres de grave impacto en la Ciudad, sin perjuicio de dictar las que le correspondan para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes.”**

En este artículo se hace mención a la facultad que tiene el Presidente para determinar medidas de seguridad en caso de siniestro, lo que permite la conjunción de esfuerzos entre la autoridad federal y la local para hacer frente a situaciones de emergencia cuya gravedad y urgencia así lo ameriten. Observamos que con el propósito de respetar los ámbitos de competencia el ejercicio de esta atribución solo procede a solicitud del Jefe del Distrito Federal, lo anterior sin perjuicio de la atribuciones que tiene el Ejecutivo Federal en materia de seguridad pública.

**“Artículo 34.- Le corresponderá el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y designará al servidor público que la tenga a su cargo, pudiendo disponer que el mismo quede bajo las órdenes del Jefe del Distrito Federal. Asimismo, podrá delegar en este último las funciones de dirección en materia de seguridad pública.”**

En este precepto se hace mención a dos cuestiones importantes: la facultad que tiene para nombrar a la persona que tenga a su cargo la seguridad pública y la

facultad de delegar en éste último las funciones de dirección en la materia, en tanto el artículo 35 señala que el Jefe del Distrito Federal le informará de la situación que guarda la fuerza publica en la Ciudad, sin perjuicio de que disponga que también lo haga directamente el servidor público que la tenga a su cargo.

#### **D) LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES**

En el Título Cuarto, que habla de organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, en su primer capítulo hace referencia a la Asamblea de Representantes con la cual iniciaremos, describiendo la forma en que se integra de acuerdo a lo que estipula el artículo 122 Constitucional:

La Asamblea de Representantes se integrara con 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativo y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional. Los representantes durarán en su cargo tres años, quienes deben reunir los mismos requisitos que la constitución establece para los diputados federales, no pudiendo ser reelectos para el período inmediato, estando impedidos para desempeñar alguna otra comisión o empleo de la federación o del Distrito Federal y no tendrán derecho a la dieta correspondiente a la sesión que no concurran sin causa justificada. Quedan sujetos igualmente los asambleístas al Título Cuarto de la Constitución relativa a la responsabilidad de los servidores públicos, esto es, quedan sujetos a juicio político y, además, gozan de fuero constitucional.

En todo el proceso electoral para los asambleístas es aplicable la legislación federal, con las modalidades que en el propio Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales se señalen.

El Estatuto de Gobierno establece en el Artículo 36 que a la Asamblea de Representantes le corresponde la función legislativa del Distrito Federal en las

materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este artículo se faculta a la Asamblea para legislar de acuerdo a lo expresamente señalado en nuestra Carta Magna, de igual forma en los artículos 37, 38, 39, 40, 41 se reproducen algunas disposiciones contempladas en el artículo 122 constitucional que es lo relativo a su integración, misma que ha quedado descrita al inicio de este rubro, pero también regula un cambio en la fecha en que se celebrarán los dos periodos de sesiones ordinarias que son: para el primer periodo del 17 de septiembre al 31 de diciembre y como segundo periodo del 15 de marzo al 30 abril, ambos de cada año; se consigna además, como requisito formal, la fórmula que deberá acompañar a las leyes y decretos que se comuniquen al Presidente y la inmunidad de sus integrantes por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo.

Las facultades que se le confieren a la Asamblea se contemplan en el Artículo 42, las cuales son:

I. Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento interno, mismo que será enviado al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal para su sola publicación;

II. Examinar, discutir y aprobar anualmente la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos;

Al aprobar el presupuesto de egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá

aquella la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o la ley que estableció el empleo;

III. Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al Jefe del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal;

IV. Determinar la ampliación del plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de ingresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Jefe del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea;

V. Formular observaciones al programa general de desarrollo del Distrito Federal que le remita el Jefe del Distrito Federal para su examen y opinión;

VI. Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal;

VII. Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo;

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

IX. 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 del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención 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 de acuerdo con la distribución que haga el Congreso de la Unión en los términos de la fracción VIII del artículo 3o. de la Constitución.

X. Recibir durante el segundo periodo de sesiones ordinarias, y con presencia ante su pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de:

- a) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- b) El servidor público designado por el Presidente de la República encargado de la fuerza pública en el Distrito Federal; y
- c) El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

XI. Citar a servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades;

XII. Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dicho análisis, se considerarán para la revisión de la Cuenta Pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea;

XIII. Aprobar, en su caso, las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo;

XIV. Conocer de la renuncia y aprobar las licencias del Jefe del Distrito Federal, que le sean enviadas por el Presidente de la República;

XV. Ratificar, en su caso, el nombramiento del Jefe del Distrito Federal que le someta el Presidente de la República, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y el Estatuto, así como tomar la protesta correspondiente;

XVI. Ratificar, en su caso, los nombramientos que haga el Jefe del Distrito Federal de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de los magistrados del Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal y de los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal que determina el Estatuto;

XVII. Comunicarse con los otros órganos locales de gobierno, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como con cualquier otra dependencia o entidad, por conducto de su Mesa Directiva, la Comisión de Gobierno o sus órganos internos de trabajo según el caso, de conformidad con que dispongan las leyes correspondientes;

XVIII. Otorgar reconocimientos a quienes hayan prestado servicios eminentes a la Ciudad, a la Nación o a la humanidad; y

XIX. Las demás que le otorgan la Constitución y este Estatuto."

Este precepto resulta de singular importancia ya que se le otorga a la Asamblea de Representantes, por primera vez, facultades que anteriormente se tenían reservadas sólo para la federación, por lo que se hará un análisis de las fracciones que resultan de importancia para nuestro estudio.

En primer término la fracción I le confiere el derecho de regular, mediante la ley orgánica que expida, la forma en que se estructurará y funcionará internamente.

Las fracciones II y III, señalan la facultad de aprobar el paquete financiero presupuestal de cada año y se reproduce el artículo artículo 75 constitucional referente a no dejar de mencionar la retribución que corresponda a un empleo

establecido por la ley y en caso de omisión se entenderá el establecido en el presupuesto del año anterior.

La fracción IV, señala que la Asamblea de Representantes determinará sólo cuando exista solicitud justificada del Jefe del Distrito Federal la ampliación del plazo para la presentación de las iniciativas de leyes de ingresos, del proyecto de presupuesto de egresos y de la cuenta pública; así mismo, esta fracción se relaciona con el artículo 43 del Estatuto que dispone: para la revisión de la Cuenta Pública se dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia ley orgánica. La revisión de la Cuenta Pública respecto del gasto autorizado y el ejercido, tendrá por objeto conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del gobierno del Distrito Federal. La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Jefe del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea dentro de los diez primeros días del mes de junio.

La fracción VIII, se relaciona con los artículos 44 y 45 del Estatuto; dichos preceptos tienen a bien establecer la consideración, en los ordenamientos que expida, de aquéllas leyes que regulen materias constitucionalmente previstas como concurrentes y por la otra, la posibilidad de regular solamente funciones y atribuciones de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal.

Consideramos que lo establecido en la fracción IX, no consolida las innumerables propuestas de los diversos partidos políticos y de la ciudadanía en general, además de no enmarcar en la técnica jurídica del federalismo, pero sin duda es un paso innovador que le otorga a la Asamblea de Representantes el carácter de órgano legislativo local, con competencia para expedir leyes que

regirán exclusivamente al Distrito Federal, ya que anteriormente contaba únicamente con facultades reglamentarias. De las facultades que le otorga tanto la constitución como el Estatuto, se infiere que las materias no expresamente otorgadas a dicho órgano legislativo se encuentran reservadas al Congreso de la Unión.

Las fracciones X, XI y XII contemplan el firme propósito de fortalecer el ejercicio de la representación popular que corresponde a los integrantes de la Asamblea de Representantes al permitirles conocer el desempeño y los logros alcanzados, así también, se le permite contar con información actualizada de los avances obtenidos respecto de la ejecución y cumplimiento de los programas aprobados.

De acuerdo con lo descrito en la Fracción XV, se instituye por primera vez en la historia de la Ciudad de México un órgano de representación popular con facultades legislativas; dicho órgano será el encargado de ratificar el nombramiento del Jefe del Distrito Federal en base al mecanismo que establece el artículo 53 del Estatuto que confiere un plazo de cinco días para la ratificación, contados a partir del día siguiente en que se haya recibido la propuesta, si existiera un segundo nombramiento se observará el mismo plazo, en ambos casos, la ratificación requerirá el voto de la mayoría de los miembros presentes; además, el artículo 5 contemplan como requisito el de informar inmediatamente la no ratificación del segundo nombramiento al Presidente de la República y a la Cámara de Senadores, a efecto de que ésta última haga directamente el nombramiento, el cual se comunicará a la Asamblea de acuerdo a lo establecido por el artículo 57.

**El artículo 54** del ordenamiento en cuestión, establece que la comisión dictaminadora competente de la Asamblea, previo a la ratificación, podrá citar al representante popular nombrado por el Presidente de la República para ocupar el cargo de Jefe del Distrito Federal con el objeto de que responda los cuestionamientos que le hagan los miembros de la Asamblea respecto al gobierno del Distrito Federal; este procedimiento será regulado por la Ley Orgánica de La Asamblea de Representantes. Creemos que esta medida puede ser importante si se aplica con precisión el mecanismo al que deberá sujetarse la persona que haya sido designada para ocupar el cargo de Jefe del Distrito Federal, esperamos que los miembros de la Asamblea tomen en consideración el resultado de la entrevista y que esto no sea sólo una estrategia partidista del grupo mayoritario que impere en la misma.

La fracción XVI, la faculta para ratificar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Contencioso Administrativo y de los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal. Esto le permite cierta autonomía al Jefe del Distrito Federal, pero con sujeción a la ratificación de la Asamblea de Representantes; cabe señalar que éstos nombramientos anteriormente los hacía el Presidente de la República

En lo relativo a la iniciativa y formación de leyes, el Estatuto le confiere este derecho en su artículo 46, fracción I, a los representantes de la Asamblea del Distrito Federal, misma que anteriormente no tenían.

**"Artículo 47.-** Las leyes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que regulen la organización y funciones de la administración pública del Distrito Federal deberán contener normas relativas a la profesionalización o

especialización que tiendan a garantizar la eficacia y la atención técnica del funcionamiento de los servicios públicos de la ciudad.”

Este precepto consigna el reconocimiento de la necesaria profesionalización y especialización que debe privar en los criterios para integrar el aparato administrativo del gobierno de la ciudad.

Cabe señalar que el artículo 48 ha sido analizado en el rubro de atribuciones del Presidente de la República, pero es necesario hacer mención a su segundo párrafo que señala que una vez aceptadas las observaciones o 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.

“Artículo 49. Las Leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes para su debida aplicación y observación serán publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Para su mayor difusión también se publicaran en el Diario Oficial de la Federación.”

Consideramos que por ser dos los órganos de difusión podrían entrar en conflicto en caso de presentarse diferencias en la publicación, por lo cual se debe de prever cuál de las publicaciones servirá para determinar el inicio de vigencia de un ordenamiento.

En los artículos 50 y 51 se establece que en la Asamblea de Representantes habrá una Comisión de Gobierno y sus integrantes serán electos por el voto mayoritario del Pleno de la misma, además de que será presidida por quien

**designen los miembros de dicha Comisión, su elección e instalación se verificará en el primer periodo ordinario del primer año de ejercicio; además se señalan las facultades que le otorga nuestra Carta Magna .**

## **E) EL JEFE DEL DISTRITO FEDERAL**

El Título Cuarto, de las bases de organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, hace mención en el II Capítulo al Jefe del Distrito Federal, lo que representa en cuanto a su regulación un avance trascendental de la reforma política.

Respecto del nombramiento y remoción del Jefe del Distrito Federal se encuentra regulado del artículo 52 al 66 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es importante hacer mención que ya se ha descrito con anterioridad las facultades de los órganos que intervienen tanto en el nombramiento como en la remoción, sólo faltaría mencionar que el artículo 60 se refiere al término que el Jefe del Distrito Federal durará en su encargo, el cual será de seis años contados a partir de la fecha en que rinda protesta, hasta el dos de diciembre en que concluye el periodo constitucional del Presidente de la República; además, menciona que quien desempeñe esta función deberá residir en el Distrito Federal durante el tiempo que dure su encargo y establece como limitante que el ciudadano que ocupe dicho cargo, con cualquier carácter, no podrá volver a ocuparlo lo que constituye el principio de No Reelección.

El artículo 60 y 61 hablan, respectivamente, que en caso de falta temporal del Jefe del Distrito Federal que no exceda de treinta días, el Secretario de Gobierno se encargará del despacho de los asuntos de la administración pública del Distrito Federal, pero si excede de treinta días quedará encargado del

despacho dicho Secretario de Gobierno y el Presidente procederá a nombrar, conforme a lo dispuesto en el Estatuto, un sustituto que concluirá el periodo.

En lo relativo a las atribuciones y obligaciones del Jefe del Distrito Federal el Estatuto reproduce y detalla aquellas que la Constitución le confiere, por lo cual haremos mención de aquellas que se adicionan en las fracciones del artículo 67:

I....

II....

III....

IV. Nombrará y removerá libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la administración pública del Distrito Federal cuyo nombramiento o remoción no éste determinado de otro modo en el Estatuto o en las leyes;

VI. Nombrará a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someterá los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

XII. Formulará el Programa General de Desarrollo de la Ciudad;

XVI. Ejercerá actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto y las leyes correspondientes;

XXI. Celebrará convenios de coordinación con la Federación, estados y municipios y de concertación con los sectores social y privado;

XXII. Dirigirá la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes..."

**La fracción XIII establece una medida trascendental en lo que se refiere a la planeación a nivel local, ya que el Jefe del Distrito Federal deberá precisar los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo integral de la ciudad de México.**

**En la fracción XXI, señala que podrá instrumentar la conjugación de esfuerzos en la solución de la problemática que caracteriza a la ciudad.**

**En la fracción XXII, dispone que es importante que exista una visión global que permita regular el fenómeno urbano bajo un contexto de unidad y uniformidad.**

**Por lo que se refiere a la obligación de explicar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, se ha optado que sea el secretario encargado de las finanzas del Distrito Federal, por tratarse del funcionario cuyo ámbito de atribuciones corresponden los aspectos inherentes al Paquete Financiero Presupuestal, tal y como lo señala el artículo 68 del Estatuto.**

## **F) EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL**

El Capítulo Tercero del Título en mención, se refiere al Tribunal Superior de Justicia, en el que se presentan preceptos tendientes a fortalecer y garantizar la autonomía, imparcialidad y calidad de la función jurisdiccional.

**"Artículo 76.-** La función judicial del Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, jueces y demás órganos que su ley orgánica señale. Dicha ley regulará también su organización y funcionamiento."

Este artículo es claro al mencionar el órgano a quien le compete la función judicial, mismo que se regirá para su organización y funcionamiento por su ley orgánica la que garantizará independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones, además de establecer las condiciones de ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan en los órganos de justicia del Distrito Federal, esto lo consagra el artículo 77 del propio Estatuto.

Los artículos 78 y 79 describen la facultad que tiene la Asamblea de Representantes para aprobar o no el nombramiento que haga el Jefe del Distrito Federal de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y en el caso de que no se aprueben en dos nombramientos sucesivos, procederá a nombrar uno provisional, pero si es desechado por la Asamblea cesará en sus funciones y el Jefe del Distrito Federal nombrará a uno nuevo.

**"Artículo 80.-** Los nombramientos de los magistrados serán hechos preferentemente, de entre aquellas personas que se hayan desempeñado como jueces o que hayan presentado sus servicios con eficiencia y probidad en la impartición o procuración de justicia, o en su caso, que por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica se consideren aptos para impartirla. En igualdad de circunstancias, se preferirá a los originarios o vecinos del Distrito Federal en la forma que determine la ley."

En este artículo, se manejan dos cuestiones importantes, la primera es que se sientan las bases para la carrera judicial y la segunda es la preferencia de aquellas personas que sean originarias del Distrito Federal para incorporarlas a los tribunales .

El artículo 81 dispone que los magistrados percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo y se sujetarán a lo dispuesto por el artículo 101 de la Constitución.

El artículo 82 menciona que durarán seis años en el ejercicio de su cargo, pero existe la posibilidad de que sean ratificados; sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal en la materia.

Los artículo 83 y 84 regulan lo relativo a los requisitos para ser juez y el procedimiento que se debe seguir ante el Pleno del Tribunal para ocupar el cargo, por lo que los Jueces de Primera Instancia y los de Paz serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia en acuerdo del Pleno.

**El artículo 85 dispone que el propio Tribunal Superior de Justicia elaborará su presupuesto para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que el Jefe del Distrito Federal envíe a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.**

## **G) LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL AMBITO DEL DISTRITO FEDERAL**

La organización de la administración pública del Distrito Federal, así como su régimen interno y de procedimientos administrativos, son materias que corresponden a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no obstante que la Constitución encomienda al Estatuto de Gobierno determinar las bases para su organización y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales.

Así las cosas el artículo 86 del Estatuto establece que se sujetará a los principios de coordinación, oportunidad, eficiencia, profesionalización, especialización, simplificación, transparencia y expedités que reclaman el cumplimiento de sus funciones.

Esto significa que con esos principios se intenta lograr una integración total para el desempeño de las actividades encomendadas, mismas que se desarrollarán en coordinación con todos aquellos órganos que se encuentren implicados en una misma materia; también existirá simplificación administrativa para que todo sea realizado de manera pronta y expedita, además de la profesionalización y especialización.

**"Artículo 87.-** La administración pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual distribuirá los negocios del orden administrativo del Distrito Federal.

La Jefatura del Distrito Federal, las Secretarías, las Delegaciones, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como las demás dependencias que determine la ley integran la administración pública des centralizada."

Queda determinado en este artículo la forma en que se compondrá la administración pública del Distrito Federal y se deja a cargo de la Asamblea de Representantes la expedición de la ley orgánica que regulará lo aplicable en esta materia, además de señalar quiénes integran la administración pública centralizada.

**"Artículo 89.- Para ser Secretario se requiere; ser originario o vecino del Distrito Federal con una residencia efectiva de dos años al día del nombramiento, estar en ejercicio de sus derechos políticos y civiles, además, tener por lo menos treinta años cumplidos."**

Se observa que en el artículo anterior se describen aspectos que garantizan aptitud y vinculación con la ciudad, por ello se exige ser originario o vecino que cumpla con la residencia establecida. Consideramos que estos requisitos permitirán a los funcionarios que sean nombrados tener una mayor vinculación con el Distrito Federal, debido a que contarán con mayor conocimiento de los problemas reales con que cuenta la ciudad.

Por lo que hace a las atribuciones de refrendo, la constitución encomienda que los reglamentos, decretos y acuerdos que expida el jefe del Distrito Federal sean refrendados por el servidor público que señale el Estatuto de Gobierno, mismo

que dispone en el artículo 90 que será aquel Secretario a quien según la materia de que se trate.

En el artículo 91 se le otorga al Jefe del Distrito Federal la posibilidad de crear órganos administrativos desconcentrados para la eficaz atención y eficiente desempeño de los asuntos que le competen, y estarán subordinados a él o a la dependencia que éste determine.

**"Artículo 92.-** La administración pública del Distrito Federal implementará un programa de difusión acerca de las leyes y decretos que emitan el Congreso de la Unión en las materias relativas al Distrito Federal y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de los reglamentos que expidan el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Jefe del Distrito Federal, así como de la realización de obras y prestación de servicios públicos e instancias para presentar quejas y denuncias relacionadas con los mismos y con los servidores públicos responsables, a efecto de que los habitantes se encuentren informados de las acciones y funciones del gobierno de la ciudad."

Son importantes las cuestiones que se establecen en el artículo en mención, ya que esta medida constituye el complemento del derecho que tienen los habitantes de la ciudad a ser informados de las leyes y reglamentos que entren en vigor; además, contempla la posibilidad de que ellos se inconformen mediante la presentación de quejas y denuncias respecto a la mala prestación de servicios públicos y de los servidores públicos responsables de los mismos.

**"Artículo 93.- La administración pública del Distrito Federal tendrá a su cargo, los servicios públicos que la ley establezca, considerando la capacidad administrativa y financiera de la entidad.**

**La prestación de servicios podrá concesionarse, en caso de que así lo requiera el interés general, además de que la naturaleza del servicio lo permita, por lo cual las personas interesadas deberán sujetarse a los requisitos que establezcan las leyes correspondientes."**

**En el artículo anterior se contempla que la prestación de servicios es otro de los derechos de los habitantes que exige una regulación correlativa, además menciona que en caso de ser necesario por el interés general y la naturaleza del servicio podrán ser concesionados.**

**"Artículo 94.- El Distrito Federal manejará, con sujeción a las disposiciones legales aplicables, su hacienda pública, misma que se compondrá de las contribuciones que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal establezca, mediante ley, a su favor, así como de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan y en general de cualquier otro ingreso que en derecho le corresponda."**

**En este artículo se establece que el Distrito Federal será el encargado de manejar su Hacienda Pública, cuestión que resulta importante resaltar, ya que anteriormente no se contaba con este derecho, además de que la Asamblea será la encargada de establecer las contribuciones necesarias para la recaudación de impuestos, mismas que quedarán a cargo de las autoridades fiscales, tal como lo menciona el artículo 95.**

**"Artículo 97.- La administración pública paraestatal se encuentra integrada por: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos."**

**"Artículo 98. Los organismos descentralizados serán las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por decreto del Jefe del Distrito Federal o por la Ley de la Asamblea de Representantes, a iniciativa que presenten el Presidente de la República o el propio Jefe del Distrito Federal, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. La fusión, extinción o liquidación de organismos descentralizados se realizará conforme al procedimiento seguido para su creación. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos serán aquellos que se constituyan en los términos y con los requisitos que señale la ley orgánica que regule la administración pública del Distrito Federal."**

Cabe destacar que en este artículo se define a los organismos que integran la administración pública paraestatal, además de mencionar quienes son los facultados para crearlos y la forma en que se hará, en el caso de fusión, extinción o liquidación, se realizará conforme al procedimiento seguido para su creación.

El artículo 99 dispone que los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, tendrán por objeto primordial realización de actividades prioritarias, la prestación de servicios públicos, así como el auxilio operativo al Jefe del Distrito Federal.

**"Artículo 100.-** La ley o decreto por el que se constituya un organismo descentralizado deberá precisar su objeto, fuente de recursos para integrar su patrimonio, integración de su órgano de gobierno, las bases para la incorporación de personal especializado y su permanente capacitación además las nuevas tecnologías para la mayor eficacia de los servicios encomendados a la entidad."

El artículo anterior señala que al constituirse un organismo descentralizado deberá contar con los requisitos que se mencionan, siempre en atención a brindar un servicio de calidad que responda a las necesidades de la ciudad.

El artículo 103 dispone que los titulares de las entidades que conformen la administración pública paraestatal, además de cumplir con los requisitos establecidos por las leyes, deberán acreditar haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en la materia o materias a cargo de la entidad a dirigir. Esta medida garantiza capacidad en el desempeño de dichas funciones, independientemente de permitir el desarrollo profesional de aquellos servidores públicos que han hecho carrera en la administración de las diversas áreas de competencia del Distrito Federal.

## **H) LAS DELEGACIONES POLITICAS DEL DISTRITO FEDERAL**

En el Título Quinto, Capítulo II, se regula todo lo concerniente a las Delegaciones, por lo que el artículo 104 establece: Para la expedita y eficiente atención de las necesidades y demandas sociales; una más equitativa y eficaz prestación de los servicios públicos, sustentada en la rápida toma de decisiones; el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales; y una adecuada distribución del gasto público, la administración pública del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.

El artículo en mención señala la existencia de las delegaciones que son la base de la organización administrativa del Distrito Federal y que tienen como función auxiliar al Jefe del Distrito Federal en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que contarán con autonomía para emprender medidas tendientes a su fortalecimiento.

**"Artículo 105:** A cargo de cada Delegación habrá un Delegado, quien deberá cubrir los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano del Distrito Federal, en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II. Tener por lo menos treinta años cumplidos a la fecha del nombramiento;

- II. Ser originario o del Distrito Federal, o vecino con residencia efectiva no menor de dos años al día del nombramiento; y
- III. No haber sido condenado en sentencia ejecutoriada por delito intencional cualquiera que haya sido la pena."

Consideramos que estos requisitos proporcionan un mayor grado de certeza en relación con la calidad del trabajo a desempeñar por parte del delegado y su efectiva vinculación con los problemas de la ciudad.

Existieron numerosas discusiones en torno al sistema de designación de los delegados, en las cuales se proponía que fueran elegidos mediante el sufragio de los habitantes de la ciudad de México, pero se logró llegar a un consenso y establecer un mecanismo mediante el cual participara tanto la ciudadanía del Distrito Federal como las fuerzas políticas de la ciudad cuidando de que no atentará contra su unidad administrativa ni su gobierno. Por ello el artículo 106 menciona que serán nombrados y removidos por el Jefe del Distrito Federal y que dichos nombramientos serán ratificados por el voto de la mayoría de los miembros miembros de la Asamblea de Representantes presentes en la sesión respectiva.

**"Artículo 107.-** La Asamblea a de Representantes del Distrito Federal deberá ratificar en su caso los nombramientos de los Delegados dentro del término de diez días naturales a partir de su recepción: en caso de que no ratifique un nombramiento, el Jefe del Distrito Federal hará uno nuevo; pero si no es posible por conclusión del periodo de sesiones, la designación tendrá el carácter provisional en tanto se analiza y aprueba en su caso, el siguiente período

ordinario de sesiones. La ley orgánica regulará el procedimiento interno a que se sujetará la ratificación."

En este artículo se señala la forma en que realizará la Asamblea de Representantes la ratificación del nombramiento que haga el Jefe del Distrito Federal, pero queda supeditado el procedimiento interno que se establezca en la Ley orgánica de dicha Asamblea.

El artículo 108 encomienda a la ley orgánica de la administración pública establecer el número de Delegaciones y sus límites.

**"Artículo 109.-** Para los efectos de establecer, modificar o reordenar la división territorial del Distrito Federal, se constituirá un comité de trabajo, integrado por servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal y por una comisión de representantes de la Asamblea, electos por su Pleno.

El comité realizará los trabajos necesarios, con los apoyos técnicos que requiera, con cargo a la administración pública del Distrito Federal."

Lo anterior será un trabajo muy importante para la organización del Distrito Federal, mismo que tendrá como objetivo reestructurar la división territorial ya que en la actualidad existen delegaciones con demarcaciones territoriales muy pequeñas pero con alto número de habitantes; esta medida busca otorgar un mejor funcionamiento en beneficio de los habitantes de la ciudad de México.

**"Artículo 110.-** El comité, para la determinación de la variación territorial, además de los elementos que internamente acuerden tomar para dicho trabajo, observarán los siguientes:

- I. Población;**
- II. Configuración geográfica;**
- III. Identidad cultural de los habitantes;**
- IV. Factores históricos;**
- V. Condiciones socioeconómicas;**
- VI. Infraestructura y equipamiento urbano;**
- VII. Numero y extensión de colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales de las Delegaciones;**
- VIII. Directrices de conformación o reclasificación de asentamientos humanos con categorías de colonias;**
- IX. Previsión de los redimensionamientos estructurales y funcionales delegacionales; y**
- X. Presupuesto de egresos y provisiones de ingresos de la entidad."**

El artículo señala diez elementos base independientemente de los que se acuerden entre los miembros de la comisión que participará en el reordenamiento de los límites de las Delegaciones; en dichos elementos se engloban las principales cuestiones para que se de el reordenamiento del Distrito Federal. Los objetivos de esta acción se establecen en el artículo 111, mismo que indican la variación de la división territorial que deberá perseguir:

- I. Un mejor equilibrio en el desarrollo de la Ciudad;**
- II. Un mejoramiento de la función de gobierno y prestación de servicios públicos;**
- III. Mayor oportunidad y cobertura de los actos de autoridad;**
- IV. Incremento de la eficacia gubernativa;**
- V. Mayor participación social;**
- VI. Otros resultados previsibles en beneficio de la población; y**
- VII; Contribuir a la estabilidad financiera de la entidad.**

Estos seis objetivos contemplan la necesidad de otorgar mayor atención a los ciudadanos que forman parte de cada una de las demarcaciones territoriales; así se logrará conocer más rápidamente sus necesidades e implementar las medidas adecuadas para solucionarlas, lo que significa que se tendrá mayor acercamiento con los habitantes de cada demarcación del Distrito Federal y se logrará un mejor gobierno.

**"Artículo 112.-** Las Delegaciones contarán con asignaciones presupuestales para la realización de sus actividades, las que se determinarán en el presupuesto de egresos del Distrito Federal e informarán de su ejercicio al Jefe del Distrito Federal para la rendición de la Cuenta Pública."

Esta medida busca fortalecer esta institución mediante el presupuesto que se les otorgue para la realización de sus actividades.

**"Artículo 114.** Para el mejor desempeño de sus atribuciones, los Delegados practicarán recorridos periódicos dentro de su jurisdicción, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se presten los servicios públicos así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés."

Esta disposición permitirá conocer de cerca los problemas que se presenten en el área de dicha demarcación, además de permitir tener contacto directo con los habitantes, quienes le informaran de la buena o mala prestación de los servicios públicos: Resultaría interesante que contarán con un calendario de visitas

obligatorias en cada una de las colonias que integren a cada una de las delegaciones.

**"Artículo 114.** Los Delegados, de conformidad con la ley de participación ciudadana y las normas que al efecto expida el Jefe del Distrito Federal, darán audiencia pública por lo menos dos veces al mes a los habitantes de la Delegación, en la que éstos podrán proponer la adopción de determinados acuerdos, la realización de ciertos actos o recibir información sobre determinadas actuaciones, siempre que sean de la administración pública del Distrito Federal.

La audiencia se realizará preferentemente en el lugar donde residan los habitantes interesados en ella, en forma verbal, en un sólo acto y con la asistencia de vecinos de la Delegación y el titular de la administración pública del Distrito Federal vinculados con los asuntos de la audiencia pública."

También resulta importante lo que consagra este artículo, en cuanto a la audiencia pública, porque los ciudadanos podrán expresar todas sus necesidades e inconformarse de la mala prestación de los servicios públicos y de todos los problemas que les aquejen. Creemos que esto funcionará si se le da la debida importancia que guarda, esto es, que se escuche a los habitantes en sus problemas y que inmediatamente se pongan en marcha las acciones que los solucionen.

## **I) LOS CONSEJOS DE CIUDADANOS EN LAS DELEGACIONES POLITICAS DEL DISTRITO FEDERAL**

En el Título Sexto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se regula esta figura tan innovadora que constituye uno de los aspectos torales de la reforma política del Distrito Federal.

**"Artículo 120.-** En cada Delegación del Distrito Federal se integrará en elección directa, por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana."

Consideramos que este precepto consagra el avance más importante que se ha dado a lo largo de los últimos tiempos respecto a la democratización del Distrito Federal, ya que por medio de un órgano de representación popular en cada una de las delegaciones que conforman al Distrito Federal se pretende un mejor acercamiento con sus habitantes.

**"Artículo 122.-** El número de integrantes del Consejo de Ciudadanos en cada Delegación, se determinará de acuerdo a las siguientes reglas:

- I. Hasta por los primeros 100,000 habitantes de la Delegación habrá 15 Consejeros;
- II. Por cada 50,000 habitantes que excedan de la cantidad a que se refiere la fracción anterior, habrá un Consejero, Y

**III. En todo caso, a cada Delegación corresponderán por lo menos 15 Consejeros."**

En las tres fracciones que integran este artículo podemos observar que el criterio que se adopta para establecer estas reglas es el poblacional ya que se estimó conveniente de acuerdo al número de habitantes que conforman cada delegación.

**"Artículo 123.- Los Consejeros Ciudadanos serán electos por fórmula, integrada por un propietario y un suplente, que para cada área vecinal en que se dividan las Delegaciones podrán presentar los partidos políticos con registro nacional."**

El anterior artículo determina la postulación de candidatos a Consejeros Ciudadanos, en la que se permite la participación de partidos políticos como de aquellos ciudadanos carentes de bandera partidista, lo que abre la expectativa de los ciudadanos para votar o proponer aquellas personas que quieran como sus representantes.

**"Artículo 124.- Los Consejeros Ciudadanos propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el mismo carácter. Los Consejeros Ciudadanos suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios. Los Consejeros Ciudadanos propietarios no podrán ser electos para el periodo siguiente con el carácter de suplentes."**

Se observa en este artículo para el Consejero propietario el principio de no reelección inmediata, ya que se considera una función que fácilmente podría

desvirtuarse con la permanencia en el cargo de un líder vecinal, en tanto el Consejero suplente podrá ser electo para el periodo inmediato con el carácter de propietario, creemos que este criterio se origina por experiencia que adquiere en el desempeño del cargo además de no participar directamente en el desempeño de la función.

El periodo de duración en el cargo de los Consejeros Ciudadanos, al igual que los Asambleístas, se ha establecido de tres años por considerarse un lapso suficiente para el ejercicio de sus funciones, esto de acuerdo a lo estipulado en el artículo 125.

**"Artículo 126.-** La ley de participación ciudadana regulará lo relativo a la organización y declaración de validez de las elecciones de los consejeros Ciudadanos, así como las impugnaciones y el procedimiento sumario para hacerlas valer. Al efecto se suscribirán convenios con las autoridades federales electorales."

Se ha estimado conveniente prever la posibilidad de que el Jefe del Distrito Federal celebre convenios con las autoridades electorales para la celebración de las elecciones, respecto de la organización y declaración de validez de las mismas, así como de las impugnaciones y el procedimiento sumario para hacerlas valer. lo anterior se encomienda a la ley de participación ciudadana que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para tal efecto.

**"Artículo 127.-** Son requisitos para ser miembros de los Consejos Ciudadanos:

I. Ser ciudadano del Distrito Federal en pleno ejercicio de sus derechos;

**II Residir en el área vecinal de que se trate de la Delegación correspondiente, cuando menos dos años antes de la elección;**

**III. No haber sido condenado por delito intencional alguno; y**

**IV. No ser servidor público de confianza que preste sus servicios en la Delegación correspondiente."**

Estos requisitos que señala el artículo anterior han sido analizados con anterioridad en lo que respecta tanto a los Secretarios como a los Delegados, pero es de importancia hacer mención que en todos los casos se considera la participación de la ciudadanía como un requisito innovador.

**"Artículo 128.- Los Consejeros Ciudadanos sesionarán en pleno y en comisiones, a las sesiones del pleno, deberá asistir el delegado respectivo, el cual participará en las mismas con voz pero sin voto.**

**La presidencia del Consejo se rotará entre los Consejeros Ciudadanos en los términos que establezca la ley."**

Se prevé en el precepto anterior que el delegado tendrá voz pero no voto en las sesiones respectivas, esto es con la finalidad de que de alguna manera llegara a influir en las decisiones que se tomen en el seno del Consejo.

**"Artículo 129.- Los Consejeros Ciudadanos tendrán las siguiente funciones:**

**I. Aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales, en los términos que dispongan las leyes en once materias de gran importancia para la vida de la ciudad;**

II. Recibir informes o quejas de los habitantes de la delegación sobre el comportamiento de los Cuerpos de Seguridad Pública, Ministerio Público y en general, servidores públicos de la delegación pudiendo inclusive solicitar la presencia de los servidores públicos de que se trate ante una de sus comisiones y, en su caso, hacer del conocimiento de la autoridad competente el asunto a fin de que sigan los procedimientos legales respectivos.

III. Presentar denuncias ante las autoridades competentes, darles seguimiento e informar a los habitantes de la propia Delegación sobre las resoluciones respectivas;

IV. Podrán proponer:

- a) La atención de problemas prioritarios, a efecto que sean considerados en la elaboración del proyecto de presupuesto para la Delegación respectiva
- b) Formular propuestas para la introducción y mejoramiento de la prestación de servicios públicos y hacer del conocimiento del Delegado las deficiencias en su prestación;
- c) Proponer proyectos de equipamiento urbano y la realización de obras de mejoramiento urbano;
- d) Proponer proyectos para el mejoramiento de la vialidad, el transporte y la seguridad pública;
- e) Promover la realización de programas culturales, recreativos y deportivos;
- f) Presentar propuestas sobre programas y acciones materia de las comisiones metropolitanas en que participe la Delegación correspondiente;
- g) Participará el integrante designado por el Pleno del Consejo, en las comisiones y comités para la atención de los problemas de la Delegación sean creados; y

**h) En general, presentar peticiones y hacer gestiones ante las autoridades delegacionales, tendientes a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los habitantes de la Delegación.**

**V. Conocer respecto del informe anual de las actividades del delegado;**

**VI. Opinará de todos aquellos asuntos que por su importancia y trascendencia para la Delegación, someta a su consideración el Delegado;**

**VII. Solicitar, por conducto del Delegado, la presencia de los titulares de las unidades administrativas de la Delegación en las sesiones del Consejo, cuando exista necesidad de conocer información sobre el desarrollo de los servicios públicos o la ejecución de obras correspondientes al ámbito de competencia del servidor público de que se trate;**

**VIII. Participar en el cumplimiento del programa de la delegación en materia de uso de suelo, plan parcial de desarrollo en los términos de este Estatuto y las leyes correspondientes;**

**IX. Otorgar estímulos y reconocimientos a servidores públicos y a ciudadanos que destaquen por sus actividades en beneficio de la Delegación.**

**X. Las demás que establezcan este Estatuto y las leyes."**

**El artículo 130 hace referencia a los criterios que atenderán, en el ejercicio de sus funciones, los Consejos de Ciudadanos y establece como única e importante limitante al ejercicio de éstas que los programas de gobierno y la ejecución de obras públicas que rebasen el ámbito de una delegación, no se refieran al interés general de la ciudad o a las relaciones del Distrito Federal con otras entidades federativas, ya que siendo así, no estarán sujetos a la intervención del Consejo de Ciudadanos correspondiente.**

**"Artículo 132. La Ley de Participación Ciudadana regulará la organización, funcionamiento y elección de otros órganos de representación vecinal así como su coordinación con los Consejos de Ciudadanos."**

Consideramos que no se podía dejar de reconocer la existencia de otros órganos de representación vecinal, tales como los correspondientes a manzanas, colonias, barrios o unidades habitacionales por lo que se dispone que su organización, funcionamiento y elección, así como su coordinación con los Consejos Ciudadanos se regularán por la Ley de Participación Ciudadana.

Finalmente, los dieciséis transitorios se ocupan de establecer las reglas generales para la transición a las nuevas formas de gobierno previstas por el Estatuto. Los artículos del segundo al décimo primero establecen las prevenciones generales respecto a las facultades del Presidente de la República y del Jefe del Distrito Federal en el periodo de transición hacia la nueva modalidad de gobierno prevista en este marco jurídico. El procedimiento para nombrar al Jefe del Distrito Federal, de acuerdo a las nuevas reglas, deberá entrar en vigor a partir del 2 de diciembre de 1997. Por su parte, los artículos decimosegundo al décimo cuarto se relacionan con la Asamblea de Representantes, que tendrá su primer periodo ordinario de sesiones a partir del 15 de noviembre de 1994, fijándose las reglas para la instalación de la III Asamblea que ejercerá ya las facultades legislativas que le atribuye el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

**CONCLUSIONES**

## **CONCLUSIONES**

Como resultado de la presente investigación, hemos llegado a las siguientes conclusiones:

1. La cultura azteca es pieza fundamental de nuestro estudio, ya que movida por dos factores intrínsecos como el fanatismo religioso y su espíritu bélico, la llevaron a fundar la ciudad de México-Tenochtitlán, que desarrolló una forma de gobierno propia, así como una organización política y administrativa. Las instituciones que estableció le permitieron tener el control de toda la sociedad y constituirse como el centro político mas importante frente a las demás culturas de mesoamérica.
2. Con la caída del imperio azteca y el establecimiento de "La Ciudad de México" por los españoles, se disolvieron las instituciones imperantes en Tenochtitlán, con el objeto de implantar modelos de organización europeos como son el municipio, el sistema de intendencias y un gobierno centralista subordinado a los intereses de la Corona Española, lo que generó una asaz diferencia entre gobernantes: (españoles), y gobernados: (indígenas, mestizos y criollos), dando origen a la gestación del movimiento de independencia que tuvo su consolidación con el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, para dar paso a una nación independiente en la víspera de una nueva estructura en todos los órdenes.
3. Frente a una nación convulsa y las amargas experiencias del centralismo novohispano, se vislumbró la necesidad de adoptar el Sistema Federal con la finalidad de mantener la unidad entre los estados que conformaban el país y buscar el lugar donde residirían los poderes públicos, Así se tomó como referencia la creación del Distrito de Columbia que constituyó el asiento del Gobierno Federal Norteamericano. En nuestro país, el Distrito Federal se establece ante circunstancias diferentes pero con lazos históricos muy fuertes que permitieron se erigiera en la ciudad de México, antiguo centro político tanto de los aztecas como de los españoles.

4. El Distrito Federal surge en el marco constitucional de 1824 y sus límites se establecieron en el decreto del 20 de noviembre de ese mismo año: con el devenir histórico, México adopta en 1836 el sistema central y el Distrito Federal se incorpora al Departamento de México, generándose la contradicción jurídica de coexistir el Distrito Federal y el Departamento de México en un estado centralista; en 1847 se ratifica la vigencia de la Constitución de 1824 y en 1853 Antonio López de Santa Anna ordenó que se denominara Distrito de México, a lo que cabe apuntar que a pesar de los múltiples cambios en su denominación, la Ciudad de México siempre fue y ha sido el corazón político más importante en la vida nacional.
5. La Constitución de 1857 organizó al país en un República Representativa, Democrática y Federal, además de facultar al Congreso de la Unión para organizar el gobierno del Distrito Federal y cambiar la residencia de los poderes federales, lo que, llegado el caso, daría origen al Estado del Valle de México. También otorgó a los ciudadanos el derecho de elegir a sus autoridades políticas, municipales y judiciales.
6. Con la intervención francesa, la Ciudad de México se convierte en el Departamento del Valle de México, cambiando en 1861 cuando se restablece el Distrito Federal. En 1901 se modifica la fracción VI del artículo 72 constitucional, por el que se facultó al Congreso a legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y sobre todo se le suprime la categoría política que tenían sus ciudadanos para elegir a sus autoridades.
7. La " Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal" de 1903, confirmó sus límites descritos en los convenios de 1898 y señaló que su gobierno se regiría en el ámbito legislativo por las leyes que dicte el Congreso de la Unión, y en el orden político, administrativo y municipal habría de depender del Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Gobernación.
8. A pesar del proyecto constitucional presentado por Don Venustiano Carranza ante el pleno del Congreso Constituyente celebrado en 1916-1917, en el que propuso una nueva extensión territorial para el Distrito Federal, dicho proyecto no fue aprobado y se retomó en la Constitución de 1917

Integramente lo establecido en el artículo 46 de la Constitución de 1857. No obstante, Carranza en su calidad de primer jefe, expidió en ese mismo año la "Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales", en la que se asentaba que el Municipio Libre era la base de la organización política y administrativa del Distrito Federal.

9. En 1928 Alvaro Obregón, siendo "candidato" a la presidencia de la república, elevó a la consideración de la Comisión Permanente una iniciativa de ley sugiriendo la supresión de los ayuntamientos comprendidos dentro de la jurisdicción del Distrito Federal, y le otorga al Presidente de la República la facultad de gobernar a la misma entidad. El proyecto, aunque inconstitucional, fue aprobado para que en diciembre de ese mismo año se expidiera la Ley Orgánica en donde se creaba el Departamento del Distrito Federal como órgano de gobierno.
10. A partir de 1928 la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal ha sufrido modificaciones substanciales, sin embargo, en 1977 el Presidente José López Portillo propuso una reforma que consistía en la participación ciudadana de los habitantes del Distrito Federal a través del Referendum y la Iniciativa Popular, con la finalidad de que los ciudadanos participaran en la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos. Infortunadamente esta propuesta no prosperó, por lo que en 1986, a través de una consulta popular, nace la Asamblea de Representantes como un órgano de representación democrática y popular para el ejercicio de facultades reglamentarias en el Distrito Federal, así como labores de consulta y gestoría.
11. No es sino hasta 1993 cuando las presiones políticas y sociales generadas en años anteriores, en demanda de un gobierno propio para el Distrito Federal, y la reestructuración de sus instituciones políticas representativas propician la más reciente Reforma Constitucional. Esta reforma es, desde nuestro punto de vista, más que una respuesta jurídica que toma en consideración la naturaleza propia del Distrito Federal, una medida política que pretendió conciliar los intereses de los ciudadanos, sus organizaciones sociales, los partidos políticos y del propio gobierno.

12. La Reforma al Gobierno del Distrito Federal giró en cuatro etapas fundamentales: la primera, se consolida con las reformas constitucionales; la segunda, con el Estatuto como el elemento intermedio entre la Constitución y los órganos locales de gobierno; la tercera, la que le confiere a la Asamblea de Representantes funciones legislativas; y la cuarta etapa, que se refiere al nombramiento del Jefe del Distrito Federal, de acuerdo a las modalidades que establecen tanto la Constitución como el Estatuto, así como la elección de los consejos ciudadanos, que fungirán en el nivel delegacional como órganos de consulta, deliberación y orientación.
13. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación aglutina las diferentes posturas vertidas por las fuerzas políticas que participaron en el seno de los órganos legislativos encargados de reglamentar la nueva organización política, administrativa y de gobierno del Distrito Federal. Cabe apuntar que el Estatuto constituye la respuesta más objetiva a la búsqueda de una organización propia para el Distrito Federal, sustentado en su naturaleza de sede de los Poderes Federales e impregnado de características que son propias de las Entidades Federativas, además de que los preceptos que enmarca la Constitución respecto a las atribuciones del Ejecutivo Federal, se complementan con las disposiciones que establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y se basan en la nueva estructura de gobierno.
14. El Congreso de la Unión tendrá facultades legislativas en todas aquellas materias que no se otorgan expresamente a la Asamblea de Representantes, así como en materia de endeudamiento. Lo anterior, pareciera asemejarse, guardadas las proporciones a lo preceptuado en el artículo 124 constitucional respecto de la división de competencias entre los Poderes Federales y Estatales, con la diferencia de que en el ordenamiento constitucional la limitación de facultades se da a los Poderes Federales y en el Estatuto se da al Poder Local, además de que confiere la facultad de aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse a la Ley de Ingresos del Distrito Federal.
15. La Cámara de Senadores, de acuerdo a lo establecido en el Estatuto, tendrá la facultad de nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal, en aquellos

casos en que en segunda vuelta el nombramiento hecho por el Presidente de la República no fuera ratificado por la Asamblea de Representantes. Consideramos inapropiada esta disposición, debido a que dicha facultad debió haber sido otorgada a la Asamblea de Representantes, que tiene características de órgano legislativo local, y que se integra a través de la elección popular en la que directamente participan los habitantes del Distrito Federal.

- 16 El Poder Ejecutivo Federal conserva, dentro del Estatuto de Gobierno, las siguientes facultades: la designación del Jefe del Distrito Federal a través de un mecanismo en el que interviene tanto la Asamblea de Representantes como el Senado de la República, el cual es semejante a un Sistema Parlamentario pero inmerso en un Sistema Presidencial; aprobará el nombramiento que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia. Así también el Presidente de la República podrá iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes, y tendrá a su cargo la fuerza pública, además de la designación del servidor público que encabece la institución encargada del área.
- 17 La Reforma Constitucional de 1993 y el Estatuto de Gobierno le otorgan a la Asamblea de Representantes el carácter de órgano legislativo local, quien intervedrá en el proceso de designación del Jefe del Distrito Federal así como su remoción; se le confieren amplias funciones y facultades para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, así como la de expedir tanto su Ley Orgánica como la de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal y la del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión y establecer contribuciones, lo que la asemeja a un Congreso Local de las Entidades Federativas, pero de acuerdo al gobierno "sui generis" del Distrito Federal.
18. La Función Judicial del Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, cuya independencia será garantizada por la ley orgánica respectiva y cuyos miembros serán nombrados por el Jefe del Distrito Federal y ratificados por la Asamblea de Representantes. En este sentido, observamos que el Estatuto es omiso, a diferencia de la anterior Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, al no señalar que en materia

de justicia administrativa y de justicia laboral se contara con un Tribunal Administrativo del Distrito Federal y una Junta Local de Conciliación y Arbitraje, respectivamente.

19. En respuesta a las demandas ciudadanas para participar en la vida democrática del Distrito Federal, se crean los Consejos Ciudadanos como órganos de representación vecinal y participación ciudadana, que funcionarán en cada Delegación del Distrito Federal siendo instancias que se equiparan en funciones y facultades a la Junta de Vecinos, sin embargo, lo innovador del Estatuto es en cuanto a la integración de los mencionados Consejos, ya que prevé tanto la Participación de los ciudadanos como de los partidos políticos con registro nacional y cuyos integrantes serán electos de manera directa mediante el voto libre, secreto y directo de los ciudadanos vecinos de cada una de las demarcaciones.
20. Consideramos que la Reforma Constitucional de 1993 como el Estatuto de Gobierno, no responden a los reclamos de la sociedad ni de los Partidos Políticos de eliminar la "capitis diminutio" política que prevalece a los habitantes del Distrito Federal, pero cabe reconocer que es un paso, aunque insuficiente, que le otorga ciertos derechos políticos a sus habitantes. Empero, lo más grave es que no le concede un gobierno propio y autónomo pleno, total y cabal, respecto de los poderes federales.
21. El Gobierno del Distrito Federal, como resultado de tales reformas constitucionales, quedo estructurado en forma novedosa, inédito en la historia constitucional mexicana, con peculiaridades y características muy propias de nuestro sistema político debido a la mezcla de instituciones tradicionales, así como de instituciones políticas exclusivas de un sistema federal con matices parlamentarios lo que no hace tener comparación, en aquellos regímenes que optan por la forma de organización estatal federal.
22. Si realmente el Ejecutivo Federal quiere que el Distrito Federal, como sede de los poderes federales, cuente con una organización propia, deberá someter a discusión una nueva reforma alejada de negociaciones políticas y decisiones cupulares, sustentada plenamente en la técnica jurídica del sistema federal; esto es, que reduzca la extensión territorial del Distrito

Federal y se delimite una comunidad estrictamente político-administrativa en el resto de la superficie territorial del actual Distrito Federal quedando una entidad federativa con la denominación de Estado del Valle de Anáhuac, según lo señala nuestra constitución en la actualidad, rescatando con ello la figura jurídica del Distrito Federal como una auténtica sede de los poderes de un Estado Federal como corresponde al Estado Mexicano.

**BIBLIOGRAFIA**

## **BIBLIOGRAFÍA**

- 1. Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. México, editorial Porrúa, 1991.**
- 2. \_\_\_\_\_, Actas Constitucionales Mexicanas. México, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo X, 1981.**
- 3. Aguirre Beltrán, Gonzalo, Formas de Gobierno Indígena. México, editado por el Fondo de Cultura Económica, 1991.**
- 4. Aguirre Vizzuet, Javier, El Distrito Federal: Organización Jurídica y Política, México, editorial Porrúa, 1989.**
- 5. Alvear Acevedo, Carlos, Manual de Historia de la Cultura. México, editorial Jus, Quinta Edición, 1972.**
- 6. Andrade Sánchez, Eduardo, Introducción a la Ciencia Política. México, editorial Harla, 1983.**
- 7. Arnaiz Amigo, Aurora, Soberanía y Potestad. México, editorial Porrúa, 1981.**
- 8. Bataillon, Claude y Helene Reviere D'Arc, La Ciudad de México. México, editorial Diana, 1979.**

9. **Biscaretti Di Ruffo, Paolo, Introducción al Derecho Constitucional Comparado.** México, editado por el Fondo de Cultura Económica, 1975.
10. **Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano.** México, editorial Porrúa, Novena Edición, 1994.
11. **Clavijero, Francisco Javier, Historia Antigua de México.** México, editorial del Valle de México, 1966.
12. **Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917.** México, editorial Porrúa, 1990.
13. **Castelazo, José R., Ciudad de México: Reforma Posible.** México, editado por el Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.
14. **Cosío Villegas Daniel y otros, Historia Mínima de México.** México, editado por el Colegio de México, 1974.
15. **Costeloe, Michel P., La Primera República Federal de México.** México, editado por el Fondo de Cultura Económica, 1975.
16. **Cueva, Mario de la., Teoría General del Estado.** México, editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, 1976.
17. **De la Madrid Hurtado, Miguel, El Distrito Federal.** México, editado por el Partido Revolucionario Institucional, 1986.

18. De Rojas, José Luis, **México-Tenochtitlán**. México, editado por el Fondo de Cultura Económica, 1986
19. Duverger, Maurice, **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional**. México, editorial Ariel, 1980.
20. \_\_\_\_\_, **Esplendor del México Antiguo**. México, editorial del Valle de México, Quinta Edición, 1984.
21. Faya Viesca, Jacinto, **Administración Pública Federal**. México, editorial Porrúa, 1983.
22. Fraga, Gabino, **Derecho Administrativo**. México, editorial Porrúa, Segunda Edición, 1989.
23. \_\_\_\_\_, **Foro de Consulta Popular para la Planeación Democrática de la Ciudad de México**. México, editado por el Departamento del Distrito Federal, 1983.
24. García Maynez, Eduardo, **Introducción al Estudio del Derecho**. México, editorial Porrúa, 1983.
25. González Casanova, Pablo, **La Democracia en México**. México, editorial Porrúa, 1971.

- 26. Gutiérré Tibón, Historia del Nombre y la Fundación de México. México, editado por el Fondo de Cultura Económica, Tercera Edición, 1993.**
- 27. Gutiérrez Salazar, Sergio E. y Solís Acero, Felipe, Gobierno y Administración del Distrito Federal. México, editado por el Instituto Nacional de Administración Pública, 1985.**
- 28. \_\_\_\_\_, Ideas Políticas. México, Centro de Estudios Políticos, Cambio XXI, Fundación Mexicana, Revista de Análisis y Debate, No. 4, 1993.**
- 29. Keen, Benjamin, La Imágen Azteca en el Pensamiento Occidental. México, editado por el Fondo de Cultura Económica, 1984.**
- 30. La Fragua, José María, La Ciudad de México. México, Porrúa, Colección "Sepan Cuantos", 1987.**
- 31. Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano. México, editorial Pax-México, Novena Edición, 1985.**
- 32. Nalda, Enrique, México-Prehispánico. México, editorial Nueva Imágen, 1982.**
- 33. O'Gorman, Edmundo, Historia de las Divisiones Territoriales en México. México, editorial Porrúa, Colección "Sepan Cuantos", 1966.**
- 34. Robles Martínez, Reynaldo, El Municipio. México, editorial Porrúa, 1993.**

- 35. Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana. México, editado por Limusa, 1981.**
- 36. Sayeg Helú, Jorge, El Constitucionalismo Mexicano. México, editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo I y II, 1987.**
- 37. Sayeg Helú, Jorge, La Creación Del Distrito Federal (La Ciudad de México como Asiento de los Poderes Federales). México, editado por el Departamento del Distrito Federal, 1975.**
- 38. Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo. México, editorial Porrúa, Catorceava Edición, Tomo I y II, 1988.**
- 39. Serra Rojas Andrés, Trayectoria del Estado Federal Mexicano. México, editorial Porrúa, Décima Edición, 1991.**
- 40. Teja Zabre, Alfonso, Breve Historia de México. México, editado por la Secretaría de Educación Pública, 1990.**
- 41. Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México. México, editorial Porrúa, 1992.**
- 42. \_\_\_\_\_, Visión del México Contemporáneo. México, editado por el Colegio de México, 1979.**
- 43. Zavala, Silvio, Orígenes del Distrito Federal. México, Editado por el Centro de Estudios de Historia de México, Condumex, 1992.**

## **LEGISLACION CONSULTADA**

- 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
- 2. Decreto que reforma los artículos 31, 44, 73, 79, 104, 105, 107, 122.**  
D. O. F. del 25 de octubre de 1993.
- 3. Decreto que publica el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.**  
D. O. F. 26 de julio de 1994.
- 4. Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal.** D. O. F. 6 de abril de 1934.
- 5. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.** D. O. F. 13 de diciembre de 1946.
- 6. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.** D. O. F. 24 de diciembre de 1958.
- 7. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** D. O. F. 29 de diciembre de 1976.
- 8. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.** D. O. F. 29 de diciembre de 1978.

- 9 Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. D. O. F. 26 de agosto de 1985.**
- 10. Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal. D. O. F. 26 de marzo de 1986.**
- 11. Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal. D. O. F 14 de julio de 1974.**
- 12. Reglamento Interno del Consejo Consultivo del Distrito Federal. D.O. F. 14 de abril de 1975.**