

217
2ei



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**El Nuevo Artículo 122 y la Reforma
Política del Distrito Federal en México**

T E S I S
Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a
FRANCISCO JAVIER FONSECA CORONA



México, D. F.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

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

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero FONSECA CORONA FRANCISCO inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "EL NUEVO ARTICULO 122 Y LA REFORMA POLITICA DEL D.F. EN MEXICO" bajo la dirección del Lic. Fernando Flores Trejo para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Flores Trejo en oficio de fecha 4 de agosto y la Lic. Claudia L. Ortega Medina mediante dictamen de fecha septiembre 8, ambos del presente año me manifiestan haber aprobado y revisado respectivamente la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. septiembre 11 de 1997.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO,
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

'elsv.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVANZADA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

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

P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "EL NUEVO ARTICULO 122 Y LA REFORMA POLITICA DEL D.F. EN MEXICO" elaborada por el alumno FONSECA CORONA FRANCISCO JAVIER, a fin de proceder a su revisión.

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

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

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F. septiembre 8 de 1997.

LIC. CLAUDIA L. ORTEGA MEDINA
Profesora Adscrita al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.

elsv.

**DR. FRANCISCO VEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL DE
LA FACULTAD DE DERECHO,
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO
P R E S E N T E**

Por este medio informo a Usted para los efectos conducentes, que el alumno Francisco Javier Fonseca Corona, no. de cuenta 92504686, ha concluido bajo mi dirección la tesis intitulada "El Nuevo Artículo 122 y la Reforma Política del Distrito Federal en México" con número de inscripción 97/060 en el seminario a su muy digno cargo.

El trabajo consta de 122 páginas y cuatro capítulos: el primero de ellos ubica el tema dentro de la forma de Estado Federal y se refiere al origen del Distrito Federal como institución; el segundo trata la evolución constitucional de éste; el tercero lo analiza a la luz del derecho comparado; el último capítulo contiene un análisis del artículo 122 conforme al texto vigente.

Habiendo cubierto la tesis de manera satisfactoria los requerimientos de bibliografía especializada, metodología para la investigación y conclusiones, me permito otorgar mi voto aprobatorio.

Sin más por el momento le reitero las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

A T E N T A M E N T E


LIC. FERNANDO FLORES TREJO

México, D.F., a 4 de Agosto de 1997

*A Jesucristo,
mi Señor y Salvador
sean la gloria y la honra
por siempre*

*A mis padres
por su amor y apoyo*

***La polis no es, primordialmente, un conjunto de casas habitables,
sino un lugar de ayuntamiento civil,
un espacio acotado para funciones públicas...
Nótese que esto significa nada menos
que una nueva clase de espacio,
mucho más nueva que el espacio de Einstein.***

***José Ortega y Gasset
La Rebelión de las Masas***

ÍNDICE

Prólogo	3
Introducción	4
Capítulo Primero. Federalismo y Distrito Federal	7
I. El Estado Federal y el Distrito Federal	7
II. El origen del Distrito Federal	10
III. El Distrito de Columbia	13
Capítulo Segundo. Evolución constitucional del Distrito Federal en México	15
I. Breve reseña histórica de la organización política de la ciudad de México	15
II. Constitución Española de Cádiz; 1812	19
III. Decreto Constitucional Para la Libertad de la América Mexicana; 1814	24
IV. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano; 1822	25
V. El Acta Constitutiva y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; 1824	27
VI. Constitución de 1836	35
VII. El Proyecto de Reforma de 1840	36
VIII. Los Proyectos de Constitución de 1842	38
IX. Las Bases Orgánicas de 1843	39
X. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847	40

XI. Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana; 1856.....	42
XII. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; 1857.....	45
XIII. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano; 1865.....	52
XIV. Proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe; 1916.....	55
XV. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1917.....	57
Capítulo Tercero. El Distrito Federal en otros sistemas jurídicos.....	63
I. Estados Unidos de Norteamérica.....	63
II. Canadá.....	65
III. Argentina.....	66
IV. Brasil.....	69
V. Alemania.....	71
VI. Venezuela.....	73
Capítulo Cuarto. La Reforma Política del Distrito Federal.....	77
I. Contexto de la reforma.....	77
II. El nuevo artículo 122.....	82
A) Disposiciones generales.....	83
B) Órganos del Distrito Federal.....	87
a) El Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa.....	87

b) Órgano Ejecutivo.....	96
c) Órganos Judiciales del Fuero Común.....	102
III. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....	107
Conclusiones.....	109
Bibliografía.....	119

PRÓLOGO

La ciudad más grande del mundo, asiento de los Poderes Federales y capital de nuestro país, plantea a los gobernantes, legisladores y estudiosos una problemática acorde con su crecimiento demográfico y la transformación de sus estructuras sociales que requiere respuestas en diversos campos del conocimiento.

Quienes nacimos y habitamos en ella hemos sido testigos de las transformaciones que ha sufrido, y desde siempre deseamos un Gobierno más democrático en el que la ciudadanía contare con mayores vías de participación.

En el Distrito Federal se ha buscado la creación de instituciones que representen la voluntad del conglomerado humano más grande del mundo sin comprometer la relación con los Poderes de la Unión. Así mismo se ha hecho necesaria la renovación e incluso la desaparición de órganos que cayeron en la obsolescencia

Una iniciativa histórica y las expectativas de un futuro democrático para la Entidad motivaron la realización de este trabajo cuya elaboración se tornó más apasionante en la medida en que, de manera paralela a investigación, se desarrollaba el proceso electoral por el que, por primera vez en la historia, se elegiría un Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La confrontación de ideas y propuestas durante dicho proceso nutrieron las siguientes páginas, por lo cual puede afirmarse que tuvimos la oportunidad de analizar un texto legal y vivir parte de sus consecuencias en la realidad como primicias.

El sustentante.

I. INTRODUCCIÓN

Polo de atracción para inmigrantes; mosaico cultural, océano humano; punto de unidad y diversidad; monumento a los contrastes; centro de la actividad económica y política desde tiempos prehispánicos, el Distrito Federal continúa su diaria e incontestable evolución.

Dice Fernando Benítez: "Parece que la feliz concurrencia de un extenso valle situado en el paralelo 19, a 2250 metros de altitud, sobre un eje volcánico y dotado de bosques, de lagos y de nieves eternas, hizo de él un polo irresistible". Más adelante continúa "La capital es y seguirá siendo por mucho tiempo el espejo de la nación, lo que ocurre afuera..., se refleja adentro, de acuerdo con un proceso de relaciones inevitables".¹

Todas las ciudades, en especial las gigantes, sufren un sinnúmero de cambios cotidianos: reciben una multitud de nuevos habitantes, soportan el peso de edificaciones nacientes, se expanden fagocitando cuanto les rodea.

Pero no todas las metamorfosis que acontecen son como la que recientemente experimentó la capital de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos habitantes vencieron la resistencia al cambio político en la Entidad.

En efecto, desde la reforma constitucional del 14 de agosto de 1928, en la que se cerró la puerta a el ejercicio democrático en la Ciudad de México, nunca cesó el deseo de los capitalinos de recuperar derechos políticos que les fueron arrebatados.

La adaptación equívoca de una institución extranjera a nuestro sistema jurídico; el temor del Gobierno Federal a enfrentar la coexistencia con una poderosa administración local; el miedo de un grupo en el poder a perder el control político sobre la ciudad más grande del país y la apatía de muchos de sus habitantes que no sentían una verdadera pertenencia a esta ciudad estando a la vez desarraigados de sus lugares de origen retrasaron muchos años la transición democrática.

Sólo para dar un ejemplo de la categoría que se le ha dado al Distrito Federal dentro de nuestro país, podemos citar tres epígrafes del capítulo séptimo, dedicado a la Entidad, en

¹ Benítez, Fernando. Viaje al Centro de México. Fondo de Cultura Económica. México. 1977. p.p. 24 y 35.

los Estudios Constitucionales del ilustre maestro Manuel Herrera Lasso: "La Ciudad Maldita", "El Paria de la Federación" y "Poca Política y Mucha Administración".²

Es por ello que la Reforma Política concertada entre los partidos políticos y el Gobierno de la República, reviste una gran importancia, en virtud de que significa el fin de casi siete décadas en las que los capitalinos fueron tratados como menores de edad, habiéndoles impuesto a sus gobernantes, supeditando la voluntad de millones de seres humanos a una decisión individual.

El nuevo artículo 122 constitucional busca además nuevos horizontes en la vida pública de la Ciudad de México. Marca las pautas para una asamblea local con mayores facultades, para una administración más organizada y para un poder judicial renovado.

El presente trabajo, lo iniciaremos ubicando la figura jurídico-política denominada Distrito Federal dentro del Sistema Federal tomando en cuenta cuales fueron sus raíces y razón de ser.

Se analizará la evolución histórica del régimen constitucional para el Distrito Federal mexicano, así como el marco socio-político de éste, a fin de determinar los orígenes de esta Institución y la manera como se fueron conformando sus características hasta la actualidad, y cuáles han sido sus consecuencias.

Por otro lado, en una labor de derecho comparado, se estudiarán las características más importantes que ha adoptado esta figura en otros países con el fin de destacar las similitudes y diferencias que guardan con la legislación nacional y determinar las ventajas y deficiencias que, sin soslayar las diversas condiciones económicas, políticas, sociales, etc. que privan entre los Estados, pudieran aportarnos elementos que ayudasen a perfeccionar nuestro régimen jurídico-político.

Se dedicará una parte al examen de las circunstancias en las que surge la última reforma del artículo 122 y los razonamientos de los actores que intervinieron en ésta a fin de determinar el espíritu de los cambios y su contexto.

² Herrera y Lazo, Manuel. Estudios Constitucionales. Editorial Polis. México. 1940. p.p. 55, 59 y 73.

Después se dedicará una sección del trabajo a estudiar el nuevo Régimen Constitucional para el Distrito Federal, para lo cual se hará un desglose tratando, por un lado, las disposiciones generales y separando por otro los órganos del Distrito Federal y sus atribuciones, haciendo finalmente una breve alusión al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como Legislación que debe emanar de la base constitucional establecida en el artículo 122.

Finalmente, emitiremos las opiniones y deducciones obtenidas a partir de lo analizado en los diversos capítulos que a continuación presentamos, señalando los adelantos logrados con la Reforma y los puntos en lo que aún se puedan dar avances en un futuro, considerando que la enmienda constitucional realizada, en tanto que obra humana, es perfectible.

CAPÍTULO PRIMERO

FEDERALISMO Y DISTRITO FEDERAL

I. EL ESTADO FEDERAL Y EL DISTRITO FEDERAL

El Distrito Federal como institución jurídico-política, surge y se explica necesariamente a la luz del Estado Federal.

El Estado como objeto de conocimiento de diversas disciplinas, es analizado desde distintos puntos de vista. Para facilitar su estudio y dentro de éste el de las estructuras de poder político, la doctrina habla de formas de Estado y de gobierno, siendo la primera de ellas la que nos interesa en esta parte.

En este orden de ideas, existen dentro de las formas de Estado dos clasificaciones: los simples o unitarios y los compuestos.

Dentro de los simples se agrupan a todos aquellos en los que la soberanía es considerada una e indivisible, y se ejerce una población y territorio que forman un todo inseparable.³

Por su parte, los compuestos son aquellos en los que la soberanía relativamente se comparte entre "un Estado mayor y varios Estados menores que contribuyen a formarlo"⁴

De tal manera, dentro del género Estado compuesto, existen dos especies: las federaciones y confederaciones.

La palabra federación viene del latín *foedus*, que significa pacto, alianza o fidelidad.⁵

El federalismo nace de la necesidad de unificar o mantener ligados a un conjunto de Estados que tienen intereses comunes perdurables.

Para ilustrar los párrafos anteriores, podemos citar a Jacinto Faya Viezca:

"El sistema federal tiende por esencia a establecer una unión entre elementos dispersos y heterogéneos". Dicha unión "en ningún momento niega ni impide lo variado, lo dependiente, lo autónomo... se trata de... una reconducción de entidades autónomas y de

³ González Uribe Héctor. Teoría Política. Ed. Porrúa. México. 1992. P. 403.

⁴ Loc. Cit.

⁵ Corripio, Fernando. Diccionario Etimológico General de la Lengua Castellana. Editorial Bruzguera. Barcelona. España. 1973. p.198.

expresiones sociales diversas y distintas hacia una ordenación superior y de valor común para todos los elementos integrantes. En este sentido, federar significa conexasión a lo múltiple e independiente en una forma superior de convivencia⁶

Entendemos entonces por Federal, aquella forma de Estado compuesto en la que los Estados-miembros renuncian totalmente su soberanía en lo exterior y parcialmente en cuanto a su régimen interior, supeditándola a un poder superior en común.

Cabe resaltar que hay federaciones formadas a partir de un pacto verídico entre Estados que desean agruparse, como aconteció con las trece colonias que dieron a luz a los Estados Unidos de Norteamérica; mientras que otras surgen por la división de un Estado, originalmente centralizado, en entidades federativas.

Al respecto dice Felipe Tena Ramírez que en el primer caso, suelen instituirse facultades expresas para el poder federal e implícitas para los Estados, mientras que en el segundo sucede lo contrario.⁷

En las federaciones se forman niveles de gobierno, los cuales pueden tener su propia reglamentación la cual no puede contravenir la norma suprema, la Constitución Federal.

Hablando ahora de las confederaciones, éstas son asociaciones de Estados independientes y soberanos, producto generalmente del Derecho Internacional, en las cuales los Estados se agrupan para conseguir fines específicos que les son comunes sin renunciar a su autonomía y conservando su personalidad como sujetos de Derecho Internacional⁸:

Cabe pues ubicar la figura del Distrito Federal dentro de las Formas de Estado, en los Estados Compuestos, y dentro de éstos dentro de las federaciones.

Es claro que debemos descartar la posibilidad de que aquella se presente dentro de las Confederaciones, dado que hemos dejado claro que en este tipo de Estados compuestos cada uno de los miembros conserva su independencia y soberanía, por lo que sería absurdo que alguno de ellos cediera parte de su territorio con el exclusivo fin de crear una zona exclusiva para los órganos representen la Confederación; en todo caso, alguno de los Estados que la forman destina algunas instalaciones en el sitio que le permitan sus posibilidades, para que sesionen tales órganos o algunos de ellos. También es posible que éstos se reúnan en diferentes lugares de la confederación por acuerdo de los Estados Confederados.

Por otra parte, el Estado Federal cuenta entre sus características y desde su nacimiento, con una organización basada en la llamada "separación de poderes".

⁶ Faya Viezca, Jacinto. El Federalismo Mexicano. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1988. p. 21.

⁷ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México. p. 117.

⁸ Cfr. Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público. Ed. Porrúa. México. 1993. p.102 y 103.

Esos poderes son en realidad órganos en los que se distribuyen las diversas funciones del Gobierno de un Estado, que comúnmente se han dividido en tres grupos: legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales.

La necesidad de un espacio territorial para el desarrollo de las tareas encomendadas a tales órganos, independientemente de las que se realizan dentro de cada uno de los Estados-miembros, determina, como veremos a continuación, la institución del Distrito Federal.

II. EL ORIGEN DEL DISTRITO FEDERAL

La concepción primigenia del Distrito Federal surge en función de dotar a los Poderes Federales de un territorio sobre el cual no gobierne ninguna autoridad local, para evitar confrontaciones con esta, o que las decisiones de aquel se vean influidas por los intereses de una entidad.

Al respecto, James Madison señala en *El Federalista*⁹:

"La indispensable necesidad de una completa autoridad sobre la sede del gobierno se explica por sí misma... Sin este (poder) no solo podría ser insultada la autoridad pública y sus procedimientos interrumpidos impunemente, sino que la dependencia de sus miembros respecto al gobierno de Estado que comprendiera la residencia del gobierno, por la protección que aquel les brindase en el ejercicio de su deber, podría acarrear a las asambleas nacionales la imputación de que son influidas o atemorizadas... Esta consideración tiene más peso en virtud de que la gradual acumulación de mejoras públicas en la residencia del gobierno, sería una carga demasiado grande como para dejarla en manos de un solo estado, y constituiría crearía tantos obstáculos para el traslado del gobierno, que coartaría todavía más la independencia que le es indispensable"¹⁰

Ya en nuestros tiempos, el autor mexicano Andrés Lira establece que el Distrito Federal "es un concepto jurídico que define el área donde se asientan los poderes de la unión de estados libres y soberanos, a fin de que dichos poderes tengan una jurisdicción libre de las presiones inmediatas de los estados federados. Es pues una 'invención' que hace posible la residencia de un poder general en relación con otros poderes, los de los estados, a los que debe coordinar, y sobre los que tendrá ciertas prerrogativas, pero sin interferir en su esfera política y territorial"¹¹.

Por su parte, Burgoa señala: "...los órganos federales no pueden instalarse ni operar sin una base física de sustentación. Esta no podría ser el territorio de ninguna entidad federativa, pues de admitirse esta posibilidad, se aceptaría el cercenamiento de dicho territorio y la convergencia de dos imperios en un solo lugar, lo cual no sería ni jurídica ni políticamente correcto. Por consiguiente, dentro de un Estado Federal debe existir una

⁹ The Federalist es una recopilación de artículos escritos por Alexander Hamilton, James Madison y John Jay en apoyo al sistema Federal. Estos documentos se crearon para vencer la oposición de los llamados "antifederalistas". Cfr. Moyano Dahissa Angela y Jesús Velasco Márquez en E.U.A. Documentos de su Historia. Instituto Mora. México. 1988. P. 263.

¹⁰ Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. The Federalist. En American State Papers. The University of Chicago. U.S.A. 1952. P. 140.

¹¹ Lira, Andrés. La creación del Distrito Federal. Tomo VII de *La República Federal Mexicana*. DDF/Ed. Novaro. México. 1990. P. ix y x.

circunscripción territorial que sirva de asiento a los órganos federales...y esa circunscripción se llama entre nosotros Distrito Federal".¹²

Sin embargo, en el caso mexicano al consolidarse la Federación no se busco un territorio exclusivo para fungir como sede de los supremos poderes, sino que estos hubieron de asentarse en una urbe ya establecida y poblada desde lejanos tiempos, lo cual a través de los años acarrearía una compleja problemática que enfrentamos hasta nuestros días y que será analizada más adelante.

Ahora bien, en el afán de buscar los orígenes del Distrito Federal mexicano, es menester hacer alusión a la legislación norteamericana, en especial a la Constitución de los Estados Unidos y al Acta de 1790.

Tena Ramírez señala que la idea moderna del sistema federal fue determinada por los Estados Unidos de Norteamérica, "Cronológicamente... precedió a las demás; ideológicamente ganó y conserva la primacía por la pureza de las líneas y por el vigor de su vida. El federalismo de los demás países que han adoptado el sistema, se mide por su aproximación o alejamiento del modelo norteamericano. Lo dicho tiene especial significación para nosotros, que al imitar deliberadamente aquel sistema, le imprimimos nuestros propios rumbos".¹³

No puede negarse la influencia de las ideas que surgieron a partir de la asamblea de Filadelfia, en la institución del Distrito Federal mexicano, si bien debemos reconocer que en nuestro país existían, desde tiempos remotos, condiciones que favorecieron tanto la adopción del régimen federal como la creación de un Distrito Federal.

Al respecto, se dice que los tres reinos que dieron pie al gran imperio azteca, Tlaxcala, Texcoco y Tenochtitlan, al establecer la famosa "Triple Alianza", en realidad formaron lo que en nuestros tiempos se podría asimilar a una confederación, que después habría de expandir sus dominios a través de la guerra, sin imponer una forma de gobierno estrictamente centralizada.¹⁴

Así mismo, parte del territorio que ocupa actualmente la ciudad de México, desde aquellos días era la sede del gobierno de aquel Imperio. En este sentido menciona Moisés Ochoa Campos "En México, gracias a la existencia de Tenochtitlan y luego de la ciudad de México, la organización federal no tuvo realmente problema, ya que contaba de antemano con una demarcación para asentar a los supremos poderes".¹⁵

¹² Burgos Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México. 1984. p. 913.

¹³ Tena Ramírez, Op. Cit. p.106.

¹⁴ Cfr. Carrasco Pedro. Sociedad Mexicana Antes de la Conquista. En Historia General de México. El Colegio de México, México. 1976. p. 205.

¹⁵ Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa. México. 1985. P.41.

Una vez asentados estos puntos de vista, habremos de revisar a continuación, el nacimiento del Distrito de Columbia como fuente histórica del Distrito Federal mexicano.

III. EL DISTRITO DE COLUMBIA

Los delegados de las 13 colonias inglesas en América, solidarizándose entre sí frente a la imposición arbitraria de gravámenes por un Parlamento donde no se encontraban representadas, e inspirados por las ideas del liberalismo que impulsarían más tarde la revolución francesa, emitieron el 4 de julio de 1776, en la ciudad de Filadelfia, la declaración de independencia.

En noviembre de 1777 se aprobó en el Congreso Continental un proyecto de artículos para la "Confederación y Unión Perpetua" que entró en vigor hasta 1881.

Durante el periodo de la Confederación, el Congreso Continental se reunió en Filadelfia, Baltimore, Lancaster, York, Princeton, Annapolis, Trenton y Nueva York.

En 1783, tras la indignación de los miembros del Congreso por la irrupción de un grupo de inconformes en una sesión realizada en Filadelfia, comenzó a pensarse en un Distrito donde aquel tuviera "jurisdicción exclusiva y protección armada".¹⁶

El 17 de octubre del mismo año, se aprobó que el congreso se reuniera alternadamente en dos lugares: En la ribera del Delaware, cerca de Trenton, y en Georgetown.

La rivalidad entre nortefños y sureños sobre la localización de la sede del gobierno, provocó un largo estancamiento que mereció la satírica propuesta de Francis Hopkinson de erigir una capital sobre ruedas que pudiera ser transportada de un lado a otro. De tal manera, expresa "los asuntos de la casa podrían avanzar mientras la casa por si misma avanzara; y no solo se harían mociones dentro de la casa, sino que la casa por si misma haría mociones".¹⁷

A la larga, la elección recayó en Nueva Jersey, y fue designado un comité para organizar la sede, sin embargo la falta de recursos y de acción por parte del comité provocó el fracaso del proyecto.

La debilidad de la Confederación y la disputa entre los Estados por tierras al oeste, provocaron el nacimiento de la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica en mayo de 1787.

El artículo primero, en su sección octava señala:

"El Congreso tendrá potestad para...

¹⁶ The Encyclopedia Americana. Volume 28. Americana Corporation. E.U.A. 1962. P. 194.

¹⁷ Loc. Cit.

17° Legislar de manera exclusiva en cualquier caso, sobre un distrito (que no exceda diez millas cuadradas), que pueda, por cesión de Estados Particulares y con la aceptación del Congreso, llegar a ser la sede del Gobierno de los Estados Unidos, y para ejercer de manera parecida autoridad sobre todos los lugares adquiridos con el consentimiento de la Legislatura del Estado en la que se encuentren, para la erección de fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y otras edificaciones requeridas.”

Una vez creada la Constitución, el primer Congreso sesionó en 1789 en Nueva York; sin embargo no se consideró favorable que el gobierno permaneciera en esta ciudad por el temor a que el “poder del Dinero” corrompiera o avasallara al cuerpo legislativo.

Luego de nuevas disputas entre Estados del Sur y del Norte, progresaron las ofertas de Maryland (23 de diciembre de 1788) y Virginia (3 de diciembre de 1789) de ceder el territorio necesario para el establecimiento del Distrito Federal Norteamericano.

Así fue como el 16 de julio de 1790, fue aprobada el acta para el establecimiento de la sede permanente del Gobierno Federal en algún lugar entre las desembocaduras del Branch oriental y el Connogochegue” En dicha acta se establece que para el primer lunes de Diciembre de 1800 debían estar completos los edificios públicos”.

La idea de situar el distrito en las riveras del Río Potomac se debió, principalmente, a los siguientes razonamientos:

- 1) A la conveniencia de que se localizara cerca de un torrente navegable, lo suficientemente alejado del mar para estar a salvo de ataques enemigos.
- 2) El Potomac se convertiría con el tiempo en una vía fluvial central la cual, uniéndose con el Río Ohio, uniría al Estado del mismo nombre con el Océano Atlántico.
- 3) En virtud de lo anterior, el Río proporcionaría una vía directa de comunicación entre la capital nacional y el oeste del país que sería, en breve tiempo, poblado.

La exacta localización del Distrito de Columbia, fue seleccionada personalmente por el Presidente George Washington.¹⁸

Finalmente, a través de un acta del Congreso de fecha 24 de abril de 1800, se ordenó que los departamentos de gobierno se mudaran a la nueva capital, donde sesionó el congreso por primera vez el 21 de noviembre del mismo año.

¹⁸ Ibid. p. 195.

CAPÍTULO SEGUNDO

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL EN MÉXICO

I. BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Si bien el origen del Distrito Federal en México como institución jurídico - política, está íntimamente relacionado con el norteamericano, no podemos afirmar lo mismo en cuanto a las raíces históricas de ambas entidades en tanto que núcleos urbanos.

El pasado mucho más rico nuestra capital, la separa ampliamente de Washington D.C. que, finalmente, es una ciudad creada de manera artificial en función de la buena marcha del sistema federal; invención *ad hoc* para una nación y un sistema de gobierno incipientes, completamente armónica con el característico pragmatismo de nuestros vecinos septentrionales.

El Distrito Federal mexicano en cambio, se asentó sobre un centro urbano preexistente, cuya fundación aconteció cinco siglos antes de que se adoptara el sistema federal en el país.

De ahí el sincretismo que puede hallarse en su organización, que conjuga elementos coloniales -podríamos decir que incluso se conservaron algunos prehispánicos-, con norteamericanos, y que a la vez creo otros conforme a las circunstancias históricas que se fueron presentando.

Sin abundar mucho en la historia de la capital mexicana, por no ser el tema central de este trabajo, haremos una breve referencia a algunos antecedentes en los que podremos encontrar las raíces de sus características actuales.

Tenemos entonces que remontarnos a la fundación, en 1325 de la antigua Tenochtitlán, cuya etimología *tenochtili* (*donde está el nopal silvestre*), guarda relación con la leyenda ya bien conocida.

Esta formó junto con los reinos de Texcoco y Tlacopan, la llamada "Triple alianza", con base en la cual iniciaron su dominación sobre el Valle de México, que se extendería más tarde hasta los confines de la región denominada Mesoamérica.

Desde entonces, Tenochtitlán se convirtió en centro de actividades comerciales, religiosas y políticas.

En la cúspide de su organización política se encontraba el *Huey Tlatoani*, que constituía la máxima autoridad administrativa, legislativa, judicial, militar y religiosa. Se ha llegado a decir que llegaba a su cargo por elección, sin embargo, el sufragio no era popular, sino que se encomendaba a un Consejo de nobles.

El *Huey Tlatoani* era auxiliado por el *Cihuacóatl* (culebra hembra) que tenía funciones similares a las de un vicepresidente. Gozaba de facultades administrativas y judiciales, administraba la hacienda pública e influía en la conformación del gobierno.

El Consejo (*Tlatocan*), estaba compuesto de cámaras, cada una con funciones diversas. Sus miembros tampoco eran designados por la voluntad popular; se trataba de familiares del rey.

El *Tlatocan*, entre otras funciones, tenía la de asesorar al monarca en los asuntos más importantes, los cuales eran sometidos a su acuerdo, y la de elegir al *Huey Tlatoani*.

En lo que toca a la organización territorial, Tenochtitlán estaba dividido en cuatro *calpullis*, cada uno dirigido por un *Capuleque*.

Señala Moisés Ochoa Campos que Tenochtitlán dio origen, desde su fundación, a la formación del municipio natural al asentarse los clanes nahuas y contar con un lugar de radicación; ese municipio se circunscribe a los calpullis, los cuales tenían su propio régimen local, por lo que "se presentó prístinamente la coexistencia o superposición de autoridades locales y centrales, problema que ha subsistido en la ciudad de México hasta nuestros días, como uno de los mayores obstáculos para la debida organización de la vida local en el territorio metropolitano".¹⁹

Tras la victoria de los españoles que culminó con la toma de la Ciudad el 13 de agosto de 1521, Hernán Cortés escogió a Coyoacán como sede del Ayuntamiento, donde permaneció hasta el año de 1524, siendo trasladado a México una vez que fue reconstruidas las zonas donde se libraron las grandes batallas.

El Ayuntamiento se compuso en un principio por un Alcalde Mayor, dos Alcaldes Comunes, ocho Ediles, un Escribano y un Mayordomo.

El cabildo de la ciudad llegó a tener tal importancia, que sus decisiones repercutían en el resto del Virreinato.²⁰

¹⁹ Ochoa Campos. Op. cit. p. 42.

²⁰ Respecto a la importancia del ayuntamiento de la ciudad de México, señala Andrés Lira: "...fue sin duda el más importante de los cuerpos municipales del territorio de la Nueva España. Desde un principio asumió su carácter de cuerpo representativo de la "ciudad cabeza de reino" e intentó representar a Nueva España y a otros reinos frente a la Corona de Castilla". Op. cit. p. xii.

Pese a ello el Ayuntamiento, que formalmente tenía las mismas facultades que los de los de las provincias, por ser el lugar de residencia del Virrey, veía mermadas algunas de esas facultades en el terreno de los hechos.

Lo anterior se refleja en que los cabildos eran presididos por el Virrey o, en su ausencia por un oidor en su representación. Además los acuerdos a que se llegara sobre materias consideradas de interés para el Gobierno debían ser sancionados por el propio Virrey.²¹

Este intervenía así mismo en la ejecución de obras públicas de carácter meramente local como el alumbrado, el agua potable, el pavimento y el desagüe.

El Ayuntamiento de la ciudad siempre se caracterizó por su determinación en la búsqueda de una vida pública más adecuada para el pueblo y una mayor autonomía para la toma de las decisiones en el ámbito local. Se tiene noticia de que en el año de 1567 el ayuntamiento de la ciudad de México lideró un intento infructuoso por "trasplantar los cuerpos representativos de la clerecía, la nobleza y el estado llano... a la Nueva España".

Lo anterior nunca fue bien visto por la metrópoli la cual de inmediato tomó medidas para coartar los avanzados ideales de ese cuerpo que agrupaba a los criollos los cuales, impedidos de participar en los órganos superiores centralizados del gobierno del reino, se acogían al ámbito local.²²

En 1682, se determinó que el Ayuntamiento se compondría por un Corregidor, representante de la corona en los cabildos, dos Alcaldes Ordinarios, un número indeterminado de Regidores, un Alférez Real, un Procurador General, un Alguacil mayor y un Síndico.

Por medio de la *Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España*, expedida el 4 de diciembre de 1786, se instituyeron en la Nueva España doce Intendencias.

Las Intendencias se subdividían en Partidos y éstos, a su vez, en Municipalidades. De tal manera, los Intendentes reemplazaron a los Gobernadores. A los anteriormente llamados Corregidores se les nombró intendentes corregidores y a los alcaldes mayores, Subdelegados.

Cada Intendencia recibía el nombre de la ciudad que le fuera por capital, en la cual residía el Intendente.

Entre las doce intendencias, la de México que era considerada como la más importante, ya que era "General de Ejército y Provincias", en tanto que el resto eran solamente de

²¹ Ibid. p. xiii.

²² Ibid. p. xiv.

provincia.²³ Abarcaba además del actual territorio del Distrito Federal, a los que ahora conocemos como Estados de Querétaro, México, Hidalgo, Guerrero y Morelos.

Más adelante, en el año de 1808, acontecería la invasión francesa a España, lo que provocó que Carlos IV abdicara en favor de su hijo Fernando VII, creándose momentos propicios para el inicio de la emancipación de la colonias hispanas en América.

El 19 de julio de ese año el cabildo de la ciudad de México emitió la *Representación del Ayuntamiento de México al Virrey Iturrigaray*, documento muy significativo en el umbral de nuestra independencia en virtud de a nombre de toda la Nueva España, se declaraba que en ausencia y en nombre del rey cautivo, el pueblo reasumía la soberanía.

Se trata de una forma de lucha pacífica y elevada que surgió en la ciudad de México y tuvo que derivar en un movimiento armado dirigido desde la provincia ante la negación de la metrópoli española a otorgar autonomía a las colonias.

²³ O'Gorman, Edmundo. Historia de las Divisiones Territoriales de México. Ed. Porrúa. México. 1973. p. 21.

II. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE CÁDIZ; 1812.

El 2 de mayo de 1808 comenzó en España la lid de sus habitantes por librarse del yugo francés.

Fernando VII, prisionero en Bayona, Francia, emitió un decreto por el que convocaba al Reino a Cortes.

El 15 de abril de 1809 el intendente militar Lorenzo Calvo de Rosas presentó un proyecto que después devendría en un proyecto de decreto en el que se plasma un claro interés por elaborar una Constitución que garantizara los derechos de los españoles frente al arbitrario poder de sus invasores.

La situación que privaba en la metrópoli había impulsado el que la Junta Central reconociera, en decreto del 22 de enero de ese año, que las los territorios españoles en América "no eran propiamente colonias o factorías, sino una parte esencial de e integrante de la monarquía española, por lo que tenían derecho a ser representados y a formar parte de la Junta Central Gubernativa del Reino".²⁴

La Junta Central designó como órgano ejecutivo a un Consejo de Regencia el cual, por un manifiesto de fecha 17 de julio de 1809, exigía la inmediata y urgente reunión de Cortes.

Se aceptó en acuerdo del 12 de agosto la elección de Diputados suplentes por las Provincias de Ultramar.

Ya en el año de 1810, el 14 de febrero se publicó un documento a través del cual se les permite elegir diputados propietarios por Capitales de Intendencias.

La Real Audiencia de la Nueva España proclamó el 10 de mayo las elecciones de Diputados a Cortes, siendo nombrados 17 representantes de los cuales 16 eran nacidos en el Continente Americano y partidarios del movimiento de independencia. Por la ciudad de México fue electo el clérigo José Beyé Cisneros.

La elección de los Diputados fue hecha en forma poco democrática debido a la injerencia de las autoridades españolas en las provincias de América.

La Constitución de Cádiz fue proclamada el 13 de marzo de 1812, y el 30 de septiembre la juró el Virrey Venegas en la Nueva España.

Si bien este documento no contempla un sistema federal y, por lo tanto, la figura del Distrito Federal no aparece en su contenido, es importante hacer mención de él por dos aspectos principalmente: el régimen jurídico - político de los ayuntamientos y las

²⁴ Remolina Roqueñil, Felipe. Constitución de Cádiz, 1812. Colección Documentos. CEN del PRI; Comisión Nacional Editorial. México, 1980. P. 4.

Diputaciones Provinciales, figura en la que algunos autores encuentran las raíces de nuestro federalismo.

En la Constitución Gaditana se plasma la institución del Jefe Político. Moisés Ochoa Campos señala que ésta se copió del modelo francés de las prefecturas "que intercepta las relaciones entre la vida local y la autoridad central mediante una autoridad intermedia colocada sobre el Ayuntamiento y bajo la dependencia directa del Gobierno".²⁵

Continúa explicando que el sistema, creado por Napoleón Bonaparte y confirmado por la Carta Constitucional de Luis XVIII en 1914, consistía en la administración de los departamentos a través de Prefectos, y de los distritos por medio de Subprefectos subordinados de aquellos.

De tal manera "el Municipio queda colocado dentro de la administración descentralizada, como un caso de descentralización por región. El Estado ejerce el control y el Ayuntamiento conserva su autonomía bajo tales limitaciones".²⁶

El autor citado hace referencia a las principales atribuciones de los Jefes Políticos según la "Instrucción para el Gobierno Económico - Político de las provincias" fechado el 23 de junio de 1813²⁷, las cuales a continuación enumeramos:

- 1) Ejecutaban, promulgaban y publicaban leyes y ordenamientos del Gobierno Central
- 2) Calificaban las elecciones en los Ayuntamientos
- 3) Llevaban estadísticas del Registro Civil
- 4) Presidían sin voto el ayuntamiento de la Capital de su provincia y sus subalternos los Ayuntamientos de los pueblos donde residieran
- 5) Se encargaban de la Seguridad y orden públicos
- 6) Podían realizar detenciones de personas que hallaran en delito flagrante y ejecutar las penas derivadas de los reglamentos de policía y bandos de buen gobierno, calificando y exigiendo multas a los infractores

En este orden de ideas, el artículo 309 de la Constitución de Cádiz preceptuaba "Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado de entre éstos, si hubiere dos"

²⁵ Ochoa Campos, Moisés. Op. cit. P. 223.

²⁶ Loc. cit.

²⁷ Ibid. p. 224.

Los funcionarios citados, excepto el Jefe Político por supuesto, eran electos por voto popular. Los habitantes de un pueblo sufragaban para designar un determinado número de electores y estos a su vez nombraban a los miembros del Ayuntamiento, los cuales no podían ser reelectos sino después de dos años.

Los Alcaldes y procuradores síndicos eran renovados cada año -a menos de que éstos fueran dos en un solo pueblo-, y los Regidores cada seis meses.

Como requisitos para ocupar tales cargos se establecieron el ser mayor de 25 años, ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos y tener por lo menos cinco años de vecindad y residencia en el pueblo.

Si bien el Jefe Político era un funcionario designado por el Gobierno Central, el resto de los miembros del Ayuntamiento no podían ser empleados públicos nombrados por el Rey.

Los Ayuntamientos eran imprescindibles en las poblaciones con más de mil habitantes, pero también podían establecerse en donde se considerara conveniente, según lo establecía el artículo 310.

Estaba a cargo de los Ayuntamientos:

- 1) La policía de salubridad.
- 2) La seguridad pública
- 3) La administración y las recaudación de las rentas locales y los arbitrios que les correspondan.
- 4) La educación pública
- 5) El mantenimiento de hospitales e instituciones de beneficencia locales.
- 6) La construcción y reparación de caminos, puentes, cárceles, plantíos y montes del común y de todas las obras públicas del pueblo.
- 7) Expedir las ordenanzas municipales, presentándolas a las Cortes para su aprobación por medio de las diputaciones Provinciales.
- 8) Promover la agricultura, la industria y el comercio.

En lo que respecta a las Diputaciones Provinciales, el artículo 324 de la Constitución de Cádiz mencionaba: "el gobierno político de las provincias residirá en el Jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas".

Así mismo, había en cada Provincia una Diputación presidida por el jefe superior "para promover su prosperidad". Esta se renovaba cada dos años por mitad.

En el artículo 326 se señala: "Se compondrá esta diputación del presidente, del intendente y de siete individuos..." Estos eran nombrados por los electores de partido al otro día de haber nombrado diputados de Cortes²⁸. Además contaban con un secretario "dotado de los fondos públicos de la provincia".

Las facultades de las Diputaciones Provinciales eran:

- 1) Aprobar la repartición de los recursos destinados a los pueblos.
- 2) Vigilar el manejo de dichos recursos.
- 3) Cuidar que se establecieran Ayuntamientos en los términos del artículo 310 de la propia Constitución.
- 4) Proponer al Gobierno los arbitrios que creyese convenientes para la ejecución de obras nuevas para la de utilidad común de la provincia o reparación de las ya existentes, a fin de obtener el permiso de las Cortes, a menos que se tratara de provincias de Ultramar donde la urgencia de las obras no permitiese esperar la resolución de las este órgano.

En tal caso la propia diputación podía, con el consentimiento del Jefe de la provincia, hacer uso de los arbitrios, dando cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes.

- 5) Promover la educación de la juventud, fomentar la agricultura y la industria, protegiendo a los inventores en estos ramos.
- 6) Dar parte al Gobierno de los abusos en la administración de las rentas públicas.
- 7) Formar el censo y la estadística de las provincias
- 8) Proponer al Gobierno reglas sobre instituciones de beneficencia y vigilar que estas cumplan con su objeto.
- 9) Informar a las Cortes de las Violaciones a la Constitución que notasen en la Provincia.
- 10) Las Diputaciones de las Provincias de Ultramar tenían que velar por la economía, orden y progreso de las misiones para la conversión de indios infieles, las cuales tenían

²⁸ La misma Constitución prevé en el título III referente a las Cortes, la celebración de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. Con algunas excepciones, se estableció que por cada doscientos vecinos se nombraría un elector parroquial. Estos a su vez formarían las juntas electorales de partido, quienes reunidos en la cabeza de cada partido, nombrarían al elector o electores que concurrirían a la capital de la provincia para elegir a los diputados de Cortes. (arts. 34, 38 y 59).

que informar de sus actividades a tales diputaciones para evitar abusos y éstas, a su vez, notifican al Gobierno.

El Rey tenía la facultad de suspender a los vocales que componían una Diputación si ésta se extralimitaba en el ejercicio de sus funciones, dando cuenta únicamente a las Cortes de los motivos que propiciaran la medida.

La Constitución de Cádiz fue desconocida por el Virrey Venegas en diciembre del mismo año en que la juró. El año siguiente fue restablecida por Calleja solo en algunas de sus partes, entre ellas, las elecciones de ayuntamientos, de Diputados para las Cortes y de representantes para las Juntas Provinciales.²⁹

El 23 de mayo de 1813 se publicó un decreto que convocaba para la elección de las Diputaciones Provinciales en Ultramar. Se estableció entonces la de México con jurisdicción en Yucatán, Campeche y Tabasco, pero no llegó a elegir ningún diputado.³⁰

El regreso de Fernando VII al trono significó el fin de la esperanza independentista y democrática en las colonias de América, ya que por decreto del 4 de mayo de 1814 se restableció el régimen absolutista desconociendo la Constitución de Cádiz.

El 17 de agosto se publicó en la ciudad de México un bando por el cual se daba a conocer la disolución de las Cortes.

En marzo de 1820, sería restablecida la Constitución por el propio Fernando VII, obligado por las circunstancias y tras el levantamiento encabezado por el coronel Rafael Riego.

En la Nueva España la juró el Virrey Apodaca el 31 de mayo, reinstalándose los ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales.

Podemos concluir en esta parte que con la Constitución de Cádiz se sientan, por un lado, precedentes democráticos en cuanto a la elección de los miembros del Ayuntamiento, y en lo que nos importa aquí, en el de la ciudad de México. Por otra parte, se finca el antecedente de la imposición del Gobernante dejando a un lado la voluntad popular, en este caso encarnada en la figura del Jefe Político.

²⁹ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México*. Ed. Porrúa. México. 1978. p. 59.

³⁰ Remolina Roquerí. *Op. cit.* p. 8.

III. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA; 1814.

En plena lucha insurgente, el General José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso que se instaló el 14 de septiembre de 1813.

La guerra provocó que el Congreso anduviera errante, hasta que el 22 de octubre de 1814 sancionó el Decreto Constitucional Para la Libertad de la América Mexicana en Apatzingán.

El maestro Felipe Tena Ramírez afirma que este documento nunca tuvo vigencia práctica por la situación que vivía el país.³¹ Sin embargo, nuevamente tornamos algunas de sus disposiciones como referencias históricas para el tema que nos ocupa.

El artículo 42 de este documento enuncia las provincias que comprende la América Mexicana, entre ellas se encuentra la provincia de México.

Más adelante, el artículo 44 instituye el *Supremo Congreso*, como el cuerpo representativo del Pueblo. Crea además otras dos "corporaciones": el *Supremo Gobierno* y el *Supremo Tribunal de Justicia*. Dichos órganos debían residir en un mismo lugar a menos de que las circunstancias no lo permitiesen, según el texto del artículo 45.

Se dejó en manos del Congreso la facultad de decidir la Sede de la *tres corporaciones*, previo informe que presentara el Supremo Gobierno.

El Supremo Congreso se componía de diputados elegidos en cada provincia iguales todos en autoridad.

En cuanto al régimen del ayuntamiento, no se hace alusión alguna.

Podemos observar que, aún cuando en la Constitución de Apatzingán no se hace referencia a un Sistema Federal y por tanto no aparece la Figura del Distrito Federal, se establece por primera vez en la historia de México la necesidad de una sede para los tres poderes que se instituyeron en ese documento bajo el nombre de *corporaciones*.

Así mismo queda la referencia, propiamente iniciada en la Constitución Gaditana, de la elección de Diputados por cada Provincia, lo que habla de un federalismo que poco a poco se iba gestando en las entrañas nacionales, y cuyo parto acaecería diez años después.

³¹ "La carta de Apatzingán careció de vigencia práctica. Aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que institula, las circunstancias impidieron su actuación normal". Op. cit. p. 28.

IV. REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO DEL IMPERIO MEXICANO; 1822

El 24 de agosto fueron firmados los Tratados de Córdoba por Agustín Iturbide y Juan O'donojú, poniendo fin a la dominación española en México.

En ellos se hace por mención por vez primera, de los Tres Poderes con los nombres con los que actualmente se les conoce.

Así mismo, El artículo 4º de dichos tratados señala: "El emperador fijará su corte en México, que será la capital del Imperio".

Con esto no se alteró la estructura del Ayuntamiento de la ciudad de México

Más adelante se formó, de acuerdo a los documentos citados, un Gobierno Provisional para el país integrado por una Junta Provisional que designaría a su vez una Regencia compuesta por tres individuos³², el cual manejaría el Poder Ejecutivo hasta que tomara posesión de su cargo el Emperador.

La Junta Provisional tenía que emitir así mismo, las bases para la convocatoria del Congreso Constituyente.

Es importante señalar que entre los tres proyectos que se presentaron acerca de la elección y organización del Constituyente que se habría de convocar -presentados por una comisión integrada por los miembros de la Junta, por Agustín de Iturbide y por la Regencia-. El elaborado por ésta última contemplaba el bicamatismo, señalando que en la Cámara alta estarían representados el clero, el ejército las provincias y las ciudades.

El proyecto presentado por Iturbide también contemplaba dos Cámaras, pero sus miembros eran electos por clases y gremios.³³

Ya instalado el Constituyente, Iturbide, quien se coronó como Emperador el 18 de mayo de 1822, comenzó a tener una serie de desacuerdos con aquel, debido a que el órgano se arrogó "el ejercicio del Poder Legislativo en toda su extensión", rebasando de éste modo las atribuciones para las que fue convocada. Por otro lado, el Congreso nunca se dividió en dos Cámaras.

Las diferencias entre el Emperador y el Constituyente culminaron con la disolución de éste. Sus funciones fueron asumidas por la Junta Nacional Instituyente, la cual aprobaría

³² Tena Ramírez menciona que al instalarse la Junta el 28 de septiembre de 1821, Iturbide "levantó el Acta de Independencia y designó a los cinco integrantes de la Regencia...". Por su parte el artículo 11 de los Tratados de Córdoba menciona que la regencia debía componerse de tres personas. Op. cit. p. 120

³³ Loc. cit.

el 23 de Febrero de 1823 con una apretada votación (23 votos a favor y 17 en contra), el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, expedido por Iturbide.

En este cuerpo legal se retoma la figura del Jefe Político, quien debía ser nombrado por el Emperador y fungía como la autoridad máxima en la autoridad superior en cada provincia.

Se señalaba como "el principal objeto" de los Jefes Políticos era el sostén del orden social del orden social y la tranquilidad pública, así como velar por la libertad, la propiedad y la seguridad individual.

Por otra parte, se conservan las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos con las atribuciones que tenían.

Es importante señalar que Agustín de Iturbide, precipitó la adopción del federalismo en México, dado que su régimen centralista y la disolución del Congreso el 31 de octubre de 1822, provocó el descontento en todas las provincias.

Después de la proclamación del Plan de Casa Mata (1º de Febrero de 1823), en el que se exigía la reunión de un nuevo Constituyente que pudiese actuar con plena libertad²⁴, las provincias comenzaron a proclamarse como Estados independientes iniciando con la de Guadalajara, que se haría llamar *Estado Libre de Jalisco* no reconociendo relación con otros Estados distinta de la *hermandad y la confederación*.

Finalmente, con el fin de evitar un desmembramiento del país, el Congreso, al cual la mayoría de las provincias solo reconocían como convocante y ya no como Constituyente, emitió el llamado "voto del Congreso" el 12 de junio de 1823, por el cual se pronuncia en favor del régimen federal.

El 17 del mismo mes y año, el cuerpo legislativo expidió las bases para las elecciones del nuevo Constituyente que se reuniría por vez primera el 5 de noviembre y dos días más tarde celebraría su instalación solemne.²⁵

²⁴ Ibid. p. 122.

²⁵ Ibid p.p. 147 y 153

V. EL ACTA CONSTITUTIVA Y LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 1824.

El nuevo Congreso se dio a la tarea de elaborar el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, aprobada el 31 de enero de 1824, y que serviría de base para la Constitución Federal.

En su artículo 5º, el Acta consagra la adopción del Federalismo: "La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal."

Cabe señalar que algunos autores identifican el Acta con el pacto de Unión de la Federación Mexicana.²⁶

Por la trascendencia que tenía la elección del lugar que en que debían residir los poderes de la Federación, se nombró el 27 de marzo una comisión especial encargada del particular.

El 1º de abril inician en el congreso las discusiones del *Proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos*.

El 22 de julio de 1824 se suscita un acalorado debate en el interior de la antigua iglesia jesuita de San Pedro y San Pablo, sede del Congreso Constituyente. La "Comisión Especial", que atendía el asunto de la sede de los Supremos Poderes, presentaba su dictamen con los siguientes fundamentos:

"En una asociación compuesta de otras muchas pequeñas, que aunque independientes, mantienen entre sí relaciones de fraternidad y de unión, por medio de autoridades elegidas al efecto, por ellas mismas, que hacen como el punto de contacto donde se forma el nudo que las une, es sin duda alguna muy conveniente y tal vez del todo necesario que estas supremas autoridades residan en un lugar, que aunque deje de ser el más aprosimado al centro, no esté sin embargo muy distante de él, y sea al mismo tiempo el más cómodamente situado para tenerse con igual presteza las noticias necesarias de los acontecimientos más notables de todos los pueblos de la federación;

²⁶ Barragán B. José. Principios sobre el Federalismo Mexicano: 1824. DDF. Colección Conciencia Cívica Nacional. No. 12. México. 1984. P. 92.

para acudir a ellos si lo escijere su naturaleza con la propia igualdad y prontitud; para recibir y atender con uniformidad las quejas y cualesquiera otros recursos cuya resolución corresponda a los poderes generales y sea necesario interponer ante ellos... ”.³⁷

La Comisión decidió aceptar el ofrecimiento del Congreso de Querétaro de instalar en aquel Estado la sede de los Poderes por ser una ciudad de importancia comercial, mantener abiertas comunicaciones con “los lugares de la federación”, y proporcionar “hermosos y espaciosos templos donde pueden celebrar sus sesiones los congresos generales”.

Además Querétaro ofrecía cómodos edificios para el alojamiento de enviados de otras potencias y cercanía con lugares donde se pudiesen encontrar materiales de excelente calidad para satisfacer la necesidad de construir nuevos edificios.

En especial, la comisión encontró la singular ventaja de evitar gastos para comprar un territorio y edificar una ciudad.

Considerado lo anterior, el dictamen fue formulado en los siguientes términos:

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

El dictamen provocó airadas protestas por parte de los Diputados Santos Vélez, José Ignacio González Carnal muro, Mariano Barbabosa, Manuel Ortíz de la Torre y Fray Servando Teresa de Mier.

³⁷ *Actas Constitucionales Mexicanas (1821-1824)*. Diario del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana. Tomo X. UNAM. México. 1981. Sesión del 22 de julio de 1824 p. 4.

La cuestión revestía tal importancia que se invitó a la sesión a los Secretarios de Justicia, de Relaciones, del despacho de Guerra y de Hacienda, quienes también se pronunciaron en contra de los razonamientos de la comisión.

Aquí algunos de los principales argumentos que expusieron como inconvenientes para mudar la residencia de los poderes a Querétaro:

1. La imposibilidad de solventar el enorme costo que significaría la traslación de personal y documentos, así como la construcción de edificios, la compra de muebles, etc.³⁸

Se agrega a esto, que México concentraba un gran número de capitalistas quienes, en caso de que hicieran falta recursos económicos al Gobierno Federal, podrían financiarlo, pero las aportaciones no llegarían a tiempo en caso de que tuvieran que ser enviados hasta Querétaro.

2. En caso de que se buscara que la sede de los poderes estuviera en una posición territorial estratégica, debería buscarse el centro, no del territorio, sino de la población.

Además eran muy cuestionables las ventajas de situarse en el centro, ya que muchos países tienen sus capitales en lugares distintos sin que les cause perjuicio alguno; en especial debía tomarse en cuenta que el sistema federal permite que los ciudadanos de los distintos Estados no tengan que trasladarse precisamente hasta la capital del país para realizar sus trámites ante el gobierno, salvo algunas excepciones.

A todo esto se agregaba que algunos de los opositores a la propuesta de la comisión consideraban que no debían tomarse demasiado en cuenta los territorios del norte a los que califican como desiertos aludiendo sobre todo a su escasa población.³⁹

3. Querétaro no contaba con las comunicaciones ni la infraestructura militar de la ciudad de México.

³⁸ Debe recordarse que en aquellos tiempos, el gobierno invertía casi todos sus recursos en la organización de un ejército que fuera capaz de defender al recién independizado país de virtuales invasores.

³⁹ Ese desdén se refleja en las palabras del Secretario de Relaciones quien expresó "No hay cosa más sosegada que un desierto, y así nada le importa al gobierno estar cerca de Californias, donde no hay acontecimientos, porque no hay habitantes... así como en los desiertos no hay acontecimientos no hay tampoco quien se queje". Este desinterés por los territorios septentrionales es una de las causas por las que más tarde perderíamos más de la mitad de nuestro territorio original.

4. Se corría el peligro de que, aprovechando la ausencia de los poderes en la esta ciudad, se realizara en ella una conspiración.

El debate se prolongó tanto que fue suspendido y se retomó al día siguiente.

Hicieron apología del dictamen en tribuna los diputados Juan Ignacio Godoy, Valentín Gómez Farías y Juan Bautista Morales.

Este último, contestando a la poética defensa de la ciudad de México como sede del Gobierno a Cargo de Fray Servando, quien describió su hermosura, “el círculo de verdes colinas que la rodea en anfiteatro...” y su asiento en “la deliciosa alfombra de su valle, entre paisajes cálidos y fríos...”, formuló con elegancia su réplica: “En los discursos que se han pronunciado en contra del dictamen, se ha hecho la pintura de México con los colores más vivos; séame permitido agregarle algunas sombras para realzar la pintura”.⁴⁰

Egregios oradores continuaron la gallarda batalla hasta rebasar las dos de la tarde. No hubo lugar a votar el dictamen, ni a que éste volviera a la comisión y la sesión se levantó.

Finalmente, sin que se resolviera el problema, el *Proyecto de Constitución Federativa* estableció en su artículo 14, como facultad del Congreso... “Elegir un lugar fuera de las Capitales de los Estados cuya área no exceda de cuatro leguas, para que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones de un poder legislativo particular, como el de los otros Estados”

El 5 de octubre se publicó dicho Proyecto con modificaciones, bajo el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos cuyo artículo 50 preceptuaba:

“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...”

⁴⁰ Ibid. Sesión del 23 de Julio. p.p. 11 y 20.

La misma Constitución reconocía en su artículo 5º, como una de las partes de la Federación, al Estado de México, al cual pertenecía la ciudad del mismo nombre.

El 18 de octubre de 1824 el Ayuntamiento juraba la Constitución. Mientras tanto, el Congreso General Constituyente de los estados Unidos Mexicanos daba lectura a un proyecto de los diputados Zavala, Casares y Covarrubias, por el que se señalaba a la ciudad de México como sede del Gobierno Federal

El proyecto provocó reacciones de rechazo en algunos de los miembros del Congreso del Estado de México y en la totalidad de los del Ayuntamiento.

En el primero fue manifiesta la preocupación por la falta de atención a los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad y el área que fuera declarada Distrito Federal.⁴¹

El segundo elevó una Representación al Congreso General publicada el 28 de octubre, donde se hacía una enérgica protesta por la pretensión de arrebatar su capital al Estado de México.

El Congreso Constituyente continuó debatiendo el asunto del 29 de octubre al 18 de noviembre.

Los diputados José Mariano Marín, José María Lombardo y José María Becerra propusieron que fuera el Congreso Ordinario y no el Constituyente el que resolviera sobre la sede de los Poderes Federales, en congruencia con el artículo 50 de la Constitución.⁴²

El tercero de ellos, Diputado veracruzano, invitó por su parte a que no se privara al Estado de México de su capital, atendiendo el espíritu del Proyecto de Constitución Federativa. Se refirió además a que la palabra "lugar", mencionada por la fracción XXVIII del artículo 50 constitucional, gramaticalmente significaba "población pequeña menor que villa y mayor que aldea", tal acepción era la que se había tenido en cuenta para la elaboración de tal precepto, y en ella no encuadraba la ciudad de México. Hizo además hincapié en la limitación de los derechos políticos para los habitantes del Distrito Federal quienes, solo serían representados por un diputado no podrían elegir senadores. no

⁴¹ Lira. Op. cit. p. 56.

⁴² Ibid. p 59.

tendrían participación en el nombramiento de Presidente y Vicepresidente de la República.⁴³

Intentaron rebatir los elocuentes argumentos de aquellos Diputados José Ignacio Godoy y Joaquín Casares. Este último, al no hallar argumentos contra la exposición de Becerra, terminó diciendo "...Sólo diré que nada me importa que México sea propiedad... de todos los Estados de la Federación...", y hablando de los ciudadanos "el ser vecinos les habilita para todos los empleos y oficios que sean necesarios a la administración de todos sus ramos, y no les priva de la voz pasiva para que este Estado pueda nombrarlos en el servicio de los que considere que les corresponden, o para que muden su vecindad si lo estimaren conveniente". Dejaba de lado los derechos políticos de los habitantes de la ciudad y el problema de mudar la sede de los poderes del Estado de México.

Las discusiones se tomaron violentas a grado tal que en la sesión del 12 de noviembre el Diputado José Agustín Paz acusó a su compañero Lorenzo de Zavala de haber recibido 1000 pesos del gobierno federal para sostener la decisión de que la ciudad de México se convirtiera en ciudad federal. Era entonces conocido el interés de los poderes federales por permanecer en ésta metrópoli, por lo que la acusación de Paz levantó suspicacias.⁴⁴

La opinión pública también se encontraba dividida. Finalmente el 18 de noviembre los diputados que apoyaban el proyecto y que eran mayoría se impusieron a todos los argumentos en contra y se emitió el decreto en los siguientes términos:

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

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

⁴³ Conforme al artículo 14, los Territorios no tenían derecho a elegir diputados excepto los que tuvieran una población superior a los cuarenta mil habitantes, como era el caso de la ciudad de México. Éstos podían nombrar solamente un diputado. En cuanto a la elección de Senadores, era un derecho reservado a los Estados por el artículo 25. Respecto a la elección de Presidente y Vicepresidente, las legislaturas de los Estados participaban en su designación de acuerdo con el artículo 79.

⁴⁴ Lira. Op. cit. p. 64.

3° El gobierno general y el gobernador del Estado de México nombrarán cada uno a un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo precedente.

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

5° Ínterin se arreglan permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley de 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada.⁴³

6° En lugar del Jefe político a quien por dicha ley estaba encargado del inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno general un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.

7° En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal y para su gobierno municipal se observarán las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con el presente.

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

9° Mientras se resuelva 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 político de los naturales y vecinos del mismo distrito, hasta que sean arreglados por la ley."

"El gobernador del Distrito Federal fue recibido el 1 de diciembre, por los miembros del ayuntamiento, con atención no desprovista de cierta frialdad".⁴⁴

⁴³ Vid. supra p. 20.

⁴⁴ Lira, Op. cit. p. 66.

Gracias a la tenacidad del Ayuntamiento de la ciudad de México, el 11 de abril de 1826 un nuevo decreto permitió al Distrito Federal elegir diputados al Congreso.

VI. CONSTITUCIÓN DE 1836

Después de la Caída de Iturbide, se fueron consolidando en el país dos corrientes políticas antagónicas, representadas por los partidos conservador y liberal.

Este último, que propugnaba por la forma del Estado federal, se vio debilitado a consecuencia de una escisión de la cual surgió la corriente de los llamados *progresistas moderados*, quienes terminarían apoyando a los conservadores para conseguir, primeramente, la mayoría en el Congreso Federal y, más adelante con el respaldo de Santa Anna, el convertirse en Constituyente.

De tal manera, el 2 de octubre de 1836 fueron aprobadas las *Bases para la Nueva Constitución*, en cuyo artículo 8º se menciona que "El territorio nacional se dividirá en Departamentos, sobre las bases de población y demás circunstancias conducentes: su número, extensión y subdivisiones, detallará una ley constitucional", con lo que se puso fin al sistema federal.

A partir de las bases citadas, se elaboraron las leyes constitucionales terminadas el 6 de diciembre de 1836 y promulgadas el día 30 del mismo mes y año.

La sexta de esas leyes, recogió la división territorial en departamentos, los cuales se dividían a su vez en distritos y éstos en partidos.

En el mes de febrero de 1837, se incorporó la ciudad de México al Departamento de México, quedando como la capital del mismo.

El 20 de marzo se expidió el reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos, que establecía la existencia de un Gobernador en cada departamento nombrado por el Presidente de la República y provisto de facultades políticas, gubernativas y administrativas.

Dicho reglamento preceptuaba que en cada cabecera de Partido existiría un Prefecto nombrado por el Gobernador y confirmado por el Presidente; sus funciones eran de naturaleza política, policiaca y administrativa. Además podían presidir sin voto el ayuntamiento de la cabecera de distrito o de cualquier otra población abarcada en él.

Así mismo en las cabeceras de partido debían tener un Subprefecto, cuyo nombramiento era confirmado por el Gobernador, y que fungía como auxiliar del Prefecto.⁴⁷

La aprobación de las llamadas *Siete Leyes* y con ellas la imposición del régimen centralista provocaron, como pudo verse, la desaparición de la figura del Distrito Federal.

⁴⁷ Moreno. Op. cit. p.238.

VII. EL PROYECTO DE REFORMA DE 1840

La imposición del centralismo a través de la Constitución de 1836 provocó fuertes reacciones de los federalistas, quienes mantuvieron una presión constante para reformar el sistema.

La inestabilidad que vivía el país provocó que se agudizaran las divisiones internas incluso dentro del partido conservador.

Se formaron diversas corrientes de opinión bajo la política tolerante de Anastasio Bustamante.⁴⁸

Más adelante, mientras éste salía a campaña, Santa Anna ocupó temporalmente la presidencia y sostuvo varias reuniones con algunos de los miembros más connotados de la clase política en esa época; se planteó entonces la conveniencia de reformar la Constitución del 36 si cambiar el régimen centralista, lo cual derivó en un dictamen del Supremo Poder Conservador en el que autorizaba al Congreso a realizar todas las reformas que fueran convenientes.⁴⁹

El 30 de junio de 1840 una comisión formada por cinco Diputados elaboró el *Proyecto de Reforma*.

Anastasio Bustamante se reincorporó a sus funciones. Los ataques de los federalistas arreciaban y el Congreso no trabajaba con la celeridad requerida, lo cual provocó que los Generales Valencia, Paredes y Santa Anna suscribieran en Perote, Veracruz, un plan por el que desconocían definitivamente al presidente Bustamante.

El 28 de septiembre de 1841 los mismos jefes militares firmaron las Bases de Tacubaya por las que se declaraba el cese de los poderes ejecutivo y legislativo, convocando a una junta de personas distinguidas para elegir un presidente provisional y se establecía un plazo de dos meses para convocar un nuevo Congreso Constituyente.

⁴⁸ Tena, *Leyes Fundamentales de México*. p. 250.

⁴⁹ Loc. cit.

El Proyecto de Reforma de 1940 no toca ningún aspecto referente al Distrito Federal, pues conservaba el régimen unitario, sin embargo en ella se refleja una tendencia hacia el restablecimiento del federalismo, ya que con ellas se sugiere la desaparición del Supremo Poder Conservador. Por otra parte se establece que "El sistema gubernativo de la Nación es el republicano, representativo popular" (art. 5).

VIII LOS PROYECTOS DE CONSTITUCIÓN DE 1842

El 10 de Diciembre se publicó al convocatoria para el nuevo Constituyente. Las elecciones favorecieron a los *liberales o progresistas moderados*, lo cual provocó que de inmediato Santa Anna se pronunciara en forma abierta contra cualquier intento de reinstaurar el sistema federal.

Se conformó una comisión encargada de elaborar el Proyecto de Constitución. Mariano Otero, Juan José Espinosa de los Monteros y Octaviano Muñoz Ledo, todos liberales moderados, formularon un voto particular con el que presentaban su propio decreto.

Dentro de éste, en el artículo 35 fracción V, se proponían entre las facultades del Congreso General las de fijar el lugar de la residencia de los Supremos Poderes y variarlo cuando lo creyere conveniente.

Ante la perseverancia de los federalistas, Santa Anna optó por alejarse de la Capital del País, Siendo relevado por el General Nicolás Bravo el 26 de Octubre de 1842.

El 3 de noviembre del mismo año, la comisión presentó un nuevo proyecto de Constitución que trataba de lograr la avenencia entre los diferentes grupos políticos.

En éste segundo proyecto, pese a que mantenía el régimen unitario, no satisfizo al grupo conservador el cual detentaba aún el poder y provocó que los gobiernos departamentales desconocieran al Congreso.

IX. LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843

Nicolás Bravo, a petición de los gobiernos conservadores de los departamentos, nombró una junta de notables para que elaboraran un estatuto provisional. Así es como se reunió la *Junta Nacional Legislativa* presidida por el General Valencia, la cual emitió las *Bases de Organización Política de la República Mexicana*.

Habiendo reasumido Santa Anna la presidencia, sancionó las *Bases* el 12 de junio de 1843, siendo publicadas dos días después.

El artículo 3º posterga la definición de la división territorial de la República, por lo que la situación de la ciudad de México se conserva.

Las diferencias entre el congreso electo conforme a las propias *Bases* y el Ejecutivo, culminaron con el destierro de Santa Anna.

X. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

La guerra con los Estados Unidos de Norteamérica y las pugnas entre los conservadores y los progresistas moderados, hicieron propicio el momento para que los *liberales puros o radicales* intentaran restablecer el federalismo.

El 4 de agosto de 1846 el General Mariano Salas realiza el Pronunciamiento de la Ciudadela con el apoyo de Valentín Gómez Farfás, hecho que simboliza el triunfo de los federalistas.

Se puso entonces en vigencia nuevamente la Constitución de 1824 en tanto se elaboraba una nueva, para lo cual se expidió un decreto de fecha 22 de agosto de 1846. Ello implicó el resurgimiento del Distrito Federal.

La vuelta al régimen Federal conllevó a que los Departamentos fueran sustituidos por Estados y volvieron a funcionar los ayuntamientos, sin embargo no se suprimió la institución de las prefecturas.³⁰

Ya reunido, el nuevo Constituyente determinó que regiría el país la Constitución de 1824 pero tomando en cuenta un *Acta de Reformas* impulsada por Mariano Otero.

El 12 de mayo de 1847 inició la discusión del artículo 24 del proyecto, correspondiente al 6º del acta. Tal precepto fue dividido en tres partes para su discusión; la segunda de ellas establecía "mientras la ciudad de México sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de presidente y nombrará sus Senadores". Fue declarada sin lugar a votar, regresó a la Comisión, y fue retomada dos días después.

La segunda parte del artículo 24 del proyecto estaba vinculada con diversas proposiciones de erigir en Estado al Distrito Federal y que se trasladaran los supremos poderes a otro lugar de la República, entre ellas las de los Diputados José María del Río y Manuel Buenrostro. Pedro Zubieta propuso además que los poderes se asentaran en la Ciudad de Celaya. El Diputado Ramón Talancón propuso que el cambio de residencia se hiciera en un término no mayor a 4 meses a la ciudad de Lagos.

³⁰ Ochoa Campos. Op. cit. p. 245.

Tales propuestas fueron admitidas como iniciativas, pero "se dictaminó y se votó en contra sólo por razones de oportunidad y no porque no se estuviera, en principio, de acuerdo con ellas. Por eso, cuando en sesión del día 17 de mayo se puso a discusión la parte faltante del artículo 24 se aprobó sólo con la modificación de fijar el número de senadores, dejando la palabra *mientras*, que daba a entender que la condición de la ciudad de México, como Distrito Federal, se consideraba provisional".¹¹

Finalmente, el proyecto de Otero fue aprobado con algunas modificaciones y se publicó el día 22 de mayo de 1847 bajo el nombre de Acta Constitutiva y de Reformas.

El artículo 6° de la misma quedó entonces como sigue: "mientras la ciudad de México sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de presidente y nombrará dos Senadores".

El Gobernador seguía siendo designado por el presidente y se agregaron 8 prefecturas a la Ciudad.

El martes 14 septiembre los invasores norteamericanos toman la capital mexicana, por lo que los poderes hubieron de trasladarse provisionalmente a Querétaro.

¹¹ O'Gorman, Op. cit. p. 107.

XI. ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA; 1856

El partido moderado, que había dominado en los dos últimos Congresos logra arribar a la Presidencia de la república en 1848. Se avivan entonces las pugnas entre éste y el partido conservador. Muestra de ello fueron las presiones del General Arista, en ese entonces Ministro de la Guerra, sobre el Ayuntamiento de la capital presidido por Lucas Alamán conocido como "Ayuntamiento Monárquico", que tuvo que renunciar en Diciembre de 1849.³²

En enero de 1851 Arista llega a la Presidencia y comienza a ganarse el rechazo de los liberales puros. Estos controlaban la Cámara de Diputados y los conservadores la de Senadores; además de los levantamientos armados en diversas partes de la república. Todo esto orilló a que el 5 de enero de 53 el General dejara el cargo.

Ambos bandos pensaron en traer a Santa Anna como presidente interino. Este se adhirió a los centralistas quienes le otorgaron el amplias facultades para gobernar sin Constitución mientras se reunía un Congreso extraordinario.

Lucas Alamán, en aras de organizar la dictadura, elaboró las Bases para la Administración de la República promulgadas el 23 de abril de 1853.

Por comunicación de Santa Anna, el 21 de septiembre del mismo año la ciudad de México se convirtió en Distrito de México, con lo que nuevamente desaparece la figura del Distrito Federal.

El 16 de febrero de 1854, Santa Anna emitió un decreto por el que fijó la extensión del Distrito de México al que agregó *tres prefecturas exteriores*. En el mismo decreto se retoman las disposiciones de la Ley de 20 de marzo de 1837³³ en cuanto a las prefecturas y municipalidades por lo que el gobernador del D.F. debía sujetarse por completo al Supremo Gobierno Central.³⁴

³² Tena Ramírez. Leyes Fundamentales de México. p. 478 y 479.

³³ Vid. *supra*. p. 35.

³⁴ Ochoa Campos. Op. cit. p.p. 240 y 241.

El 10. de marzo de 1854 el Coronel Florencio Villarreal proclamó el Plan de Ayutla con el que iniciaría la Revolución conocida con el mismo nombre, encabezada por Ignacio Comonfort. El Plan contemplaba la convocatoria a un Congreso extraordinario a los quince días de haber entrado en funciones el Presidente interino.

El 17 de marzo de 1855, Santa Anna expidió un nuevo decreto "encomendando el desempeño de las funciones administrativas y municipales a los intendentes, a los substitutos y a los consejos, que sólo habían de establecerse en aquellos lugares que tuvieran cuando menos veinte individuos que supieran leer". Con ello se aseguraba el control central sobre los ayuntamientos ya que los intendentes y el resto de los funcionarios citados dependían directamente del Supremo Gobierno.⁵⁵

Santa Anna se ve obligado a abandonar en forma definitiva el poder el 9 de agosto de 1855, por el triunfo de la Revolución de Ayutla.

La guarnición de la ciudad de México nombró una junta que su vez designó como Presidente al General Martín Carrera, quien renunciaría poco tiempo después debido a presiones de Comonfort.

Se presentaba en esos momentos una disputa entre *liberales moderados* y *puros* por el control del país.

Comonfort, perteneciente al grupo de los moderados tuvo que ceder a las presiones de los radicales.

Como Presidente interino asumió el poder Juan Álvarez. "El Gobierno residía en Cuernavaca, pero el Secretario de Guerra estaba comisionado con plenos poderes en la ciudad de México".⁵⁶

Melchor Ocampo, *liberal puro*, miembro del gabinete, renunció a su cargo debido a que temía que Comonfort estableciera otro Gobierno en la Capital.

⁵⁵ Ibid. p. 249.

⁵⁶ Tena Ramírez. Leyes Fundamentales de México. p. 490.

El Presidente Álvarez se trasladó a la ciudad de México el 14 de noviembre de 1855. "Su desafecto al medio capitalino como a la oposición de los moderados y los levantamientos que se iniciaban lo inclinaron a dejar el mando".³⁷

El 11 de diciembre de 1855 Comonfort fue nombrado Presidente sustituto, y el 15 de mayo de 1856 expidió el *Estatuto Orgánico Provisional* de la República Mexicana, antecedente de la Constitución de 1857.

El *Estatuto* desató una gran polémica, debido a que los *liberales puros* consideraban que tenía tendencias centralistas. Lo anterior se refleja en el artículo 114 que establece que "Los gobernadores de los Estados y Distritos y los jefes políticos de los Territorios, serán nombrados por el Presidente de la República...".

El Congreso Constituyente reunido conforme al Plan de Ayutla pidió la desaprobación de los estatutos el 4 de julio de 1856; sin embargo el 17 de julio se nombró una comisión que se encargaría de revisarlo, pero nunca emitió su dictamen, "de tal manera el *Estatuto Orgánico* estuvo en técnica vigencia hasta la promulgación de la Constitución de 1857."³⁸

³⁷ Ibid p. 491.

³⁸ Ibid p. 492.

XII. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 1857

El Congreso Constituyente, reunido conforme al Plan de Ayutla, formó una Comisión de Constitución cuyo dictamen con proyecto de Constitución fue leído ante el pleno el 16 de junio de 1856.

Los diferentes puntos de vista sobre la división del territorio nacional, especialmente en lo referente a la situación del Distrito Federal, llevaron a la formación de una *Gran Comisión Territorial*.

El artículo 49 del proyecto agregaba, entre las partes integrantes de la Federación, al Estado del Valle de México, formado "de los pueblos comprendidos en los límites naturales de dicho valle"

Por su parte, el artículo 50 planteaba:

"La extensión territorial de cada una de las partes (integrantes de la federación) expresadas en el artículo anterior, es la que tenían en 17 de octubre de 1855, con excepción del Estado de México, de la alteración que resulta por la formación del Estado del Valle de México".

Quedaba como facultad del Congreso, según lo dispuso el artículo 64 fracción XVIII, el "designar un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Unión, y variar esta residencia cuando lo juzgue necesario".

La discusión del dictamen sobre el proyecto en lo general inició el 4 de julio de 1856 y el 9 del mismo mes y año, la de los artículos en particular. Sin embargo, el debate sobre la sede de los poderes federales continuaba en las Comisiones Territorial y de Constitución.

Fue hasta el día 25 de noviembre cuando la primera de ellas suscribió su dictamen. El 10 de diciembre comenzó a discutirse en el pleno dividiendo en partes.

Se puso a consideración de la asamblea la primera parte que establecía que el Distrito Federal se erigiera en Estado. Sin discusión fue aprobada por 60 votos contra 30.

La segunda parte difería la erección del Estado hasta la salida de los poderes de la ciudad de México, lo cual provocó un largo debate.

El Diputado Zarco señalaba: "Inconveniente es que un punto tan secundario como sea residencia de los Supremos Poderes se quiera fijar constitucionalmente, cuando lo natural es dejarlo a discreción de los futuros congresos, e injusto hasta la exageración es desatarse en injurias contra el Distrito, solo porque tiene más riqueza, más actividad y más ilustración". Continuaba "una vez proclamado el derecho de Distrito a existir como los otros Estados, no hay otro motivo para retardar el ejercicio de este derecho, que debe ser efectivo desde el momento que se promulgue esta Constitución".⁵⁹

Por su lado, el diputado Ignacio Ramírez desvirtuó el supuesto de que las autoridades locales y federales necesariamente tengan que chocar, ya que unas y otras pueden realizar las facultades que les corresponden sin que se opongan. En ello coincidió el Diputado del Castillo Velasco.

Afirmaba además que se había obrado conforme a justicia y en acatamiento del principio federal al reconocer el derecho de los habitantes del Distrito a formar un Estado de la Federación.

De lado de quienes deseaban la salida de los Supremos Poderes de la ciudad, intervinieron los Diputados Moreno y Ollera. El primero de ellos habló de la "atmósfera corrompida de la misma. Isidro Olvera expone la imposibilidad de que una ciudad sea capital de un Estado y de la Federación a la vez".⁶⁰

Finalmente, la segunda parte del artículo discutido del dictamen, fue aprobado por 48 votos contra 38 pese a los brillantes discursos de quienes defendían la Ciudad y los derechos políticos de sus habitantes.

El maestro Manuel Herrera y Lasso aduce el resultado de la votación a 2 factores:

⁵⁹ Zarco, Francisco. Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente. El Colegio de México. México. 1979. Sesión del 10 de diciembre, de 1856. P. 812.

⁶⁰ Ibid. p. 814.

- 1) Lo numeroso de la Comisión Territorial, formada por representantes de todos los Estados y Territorios.
- 2) La "vanidad herida" y el despecho de los diputados de los Estados que "inferiores por regla general a quienes representaban al Distrito o residían en él, los motejaban de *sabios, de señores de la Ilustración*".⁶¹

Al día siguiente se discutió el artículo del dictamen por el que el Distrito Federal se establecería en Querétaro.

El Diputado José María Mata se inconformó con la cuestión de que la totalidad del Estado se convirtiera en Distrito Federal, dado que en su entendimiento solo bastaban diez millas cuadradas para la residencia del Gobierno Federal.

Francisco J. Villalobos fundó superficialmente las razones por las que se había elegido Querétaro, diciendo que es un punto céntrico y que ya había servido de sede para los Supremos Poderes.⁶²

Guillermo Prieto cuestionó a la comisión sobre la situación política de Querétaro: "sigue como Estado mientras está aquí el Gobierno, después desaparece para recibir al Gobierno y, si más tarde el Gobierno cambia de residencia, vuelve a ser Estado como por encanto. Se crea así la soberanía del resorte que borra y se exhuma, sin cesar. Esto es burlarse del principio federativo y de la soberanía de los Estados".⁶³

El Diputado Moreno, redarguyendo, compara a la ciudad de México con la antigua Roma en su decadencia, por las malas costumbres y la riqueza que corrompe, por lo que "es preciso llevar al Gobierno lejos...buscarle aires más puros".

Zarco considera esos exagerados esos razonamientos expresando: "La virtud no está en la barbarie, y no es la civilización de México la que corrompe a hombres ya corrompidos que vienen a ocupar los puestos públicos". Agrega sarcástico: "siguiendo el sistema del Sr. Moreno,...los Poderes Federales no tendrán más refugio que las cumbres del Popocatepetl".⁶⁴

⁶¹ Herrera y Lasso, Manuel. Estudios Constitucionales. Ed. Polis. México. 1940. p. 58.

⁶² Vid. supra p. 41.

⁶³ Zarco. Op. Cit. Sesión del 11 de Diciembre de 1856. p. 816.

⁶⁴ Ibid. p. 819.

Los Diputados Olvera, Aranda y Moreno trataban a lograr a toda costa el traslado de los Poderes Federales aunque no fuera a Querétaro. Propusieron inclusive que se llevaran a Aguascalientes, pero no tuvieron éxito.

Finalmente no hubo lugar a votar la propuesta de la Comisión Territorial y, a petición de Ignacio Reyes, se declara subsistente el Estado de Querétaro.

Apenas había iniciado el año de 1857 y la mayoría en la Comisión Territorial volvía a la carga. El 3 de enero presenta al pleno un dictamen en el que propone que Aguascalientes sea la residencia de los Supremos Poderes.

Mata, Villalobos y Zarco formulan un voto particular pidiendo que se apruebe la fracción del proyecto de Constitución que faculta a Congresos Constitucionales para señalar y cambiar la residencia de los Poderes Federales, lo cual es apoyado por el Diputado Antonio Aguado y Francisco Díaz Barriga.

Ante la falta de argumentos de quienes se resistían a la vida democrática del Distrito, sólo el Diputado Aranda defiende el dictamen de la Comisión.

Se intenta recoger la votación pero no existe quórum. Dos días después el ausentismo impide que siquiera se abra la sesión, y no es sino hasta el 7 de enero cuando se aprueba el voto particular de Mata, Villalobos y Zarco por 67 votos contra 12.⁴⁵

Por la urgencia de expedir cuanto antes la Constitución, el 28 de enero es presentada una propuesta pidiendo que el Congreso se declare en sesión permanente.

El Diputado Guillermo Prieto teme que los apresuramientos provoquen errores tales como el atropello de los derechos de 300,000 mexicanos que habitaban el Distrito Federal. Sin embargo la propuesta es aceptada.

Acto seguido, la Comisión de Constitución presentó un dictamen por el que se ponía a consideración del pleno que, entre las facultades del Congreso de la Unión, se encontrara

⁴⁵ Ibid. Sesiones del 3 y 7 de enero de 1857 y . p.p. 862 - 867.

la de arreglar el régimen interior del Distrito y Territorios en lo político y lo judicial, reservándose al pueblo la organización municipal.

Ignacio Ramírez menciona que el dictamen aparenta hacer una concesión al Distrito Federal, pero en realidad lo que hace es "consumar el despojo de todos sus derechos", al privarlo de la elección de Gobernador y de una Asamblea, "arrebátandole sus rentas particulares para que se pierdan en el erario federal y se invierta en gastos que corresponden a todos los Estados". Continúa diciendo "esta injusticia se funda en que, según se ha dicho, se considera al Distrito como menor, ¡mientras son mayores Chihuahua, Nuevo León y Tlaxcala! Y por tanto el Distrito ha de tener tutores que han de robar al pupilo".⁶⁶

Le contestan Mata y Olvera. Este último piensa que las dificultades que rodean el tema del Distrito Federal provienen del supuesto, en su concepto falso, de creer imposible la salida de los Poderes Supremos de la ciudad de México.

Finalmente el dictamen de la Comisión es aprobado por 48 votos contra 31.

Velasco Castillo y Prieto, en un intento por salvar los derechos políticos de los habitantes de la ciudad de México, proponen que los Supremos Poderes se trasladen a Tlalpan y que sólo a este poblado se circunscriba el área del Distrito Federal. El abstencionismo derrota la propuesta, ya que sólo había en el recinto 77 diputados, por lo que no hubo lugar a votar.⁶⁷

El 30 de enero se lee una exposición del Ayuntamiento de México por el que se pide que el Distrito Federal "tenga libre su organización municipal, autoridades propias y rentas particulares".⁶⁸

La apoyan los Diputados del Río, Cendejas, Morales Puente, Lazo Estrada, Anaya Hermosillo, Castillo Velasco, Prieto y Zarco, quienes formulan una proposición en la que se declara el derecho de los habitantes del Distrito para elegir a sus autoridades, administrar su hacienda y arreglar su régimen interior por medio de una legislatura particular.

⁶⁶ Ibid. Sesión permanente del 28 al 31 de enero de 1857. p. 924.

⁶⁷ El quorum necesario era de 79 diputados.

⁶⁸ Zarco. Op cit. p. 938.

El Diputado Gamboa insta a su compañeros a que retiren la propuesta en virtud de que el Congreso, reconociendo los derechos del pueblo del Distrito Federal, había presentado otra proposición.

Francisco Zarco, decidido defensor del Distrito, en una brillante intervención, hace un último esfuerzo para impedir que la Entidad quedara privada de las prerrogativas que corresponden a las demás. Expresa que en esa época "Los principios progresistas, que son la libertad, la igualdad, el derecho, la justicia tiene la ventaja de que nadie se atreve a negarlos ni a combatirlos de frente. Para frustrarlos se recurre a moratorias, a condiciones poco francas. Esto a sucedido con el Distrito. Se proclaman sus derechos pero con plazo, con condiciones, de tal manera que la proclamación es una burla sangrienta, una inhumana ironía, una Constitución idilio, una Constitución novela".⁶⁹

Pese a esos razonamientos, la proposición se desecho por 47 votos contra 36.

Del Río y Gamboa presentaron entonces la propuesta de adición a nombre del Congreso, que establecía la posibilidad de que en el Distrito, el pueblo pudiese elegir a las autoridades judiciales y que el Congreso designara las rentas para la entidad.

Zarco y Prieto consideran lo anterior como un mezquino favor. El segundo de ellos, de manera lapidaria dice: "O se mejora la condición del Distrito o se le niega a todos sin falsas promesas, sin medidas a medias, sin transacciones que se reduzcan a palabras".⁷⁰

Palabras al vacío, la adición se aprueba por 57 votos contra 26 .

Los resultados de los debates quedaron plasmados en la Constitución del 57 de la siguiente manera:

Como parte integrante de la Federación, el artículo 42 menciona, al Estado del Valle de México.

⁶⁹ Ibid. p. 939.

⁷⁰ Ibid. p.492.

El artículo 46 señala que "El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito federal; pero la erección solo tendrá efecto cuando los supremos poderes se trasladen á otro lugar".

Se establece en la fracción V y VI del artículo 72, que el Congreso tiene facultad: "Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación" y "Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los Ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándose rentas para cubrir sus atenciones locales".

Cabe señalar que en la Constitución de 1857 desapareció la Cámara de Senadores por el pasado de dominación conservadora que había vivido ese órgano.

XIII. ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO; 1865

El 10 de abril de 1864 Maximiliano aceptó la corona de México prometiendo *otorgar* un régimen constitucional. Exactamente un año después, expidió el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*.

Señala Tena Ramírez que "el Estatuto careció de vigencia práctica y validez jurídica. Además de que no instituyó propiamente un régimen constitucional sino un sistema de trabajo para un Gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el Emperador".⁷¹

La forma de Gobierno que se instituía era una monarquía moderada y hereditaria. Nuevamente se divide el país en departamentos gobernados por Prefectos que eran delegados del Emperador y que contaban con un consejo de gobierno departamental, con funciones de carácter administrativo, consultivo y judicial.

Los departamentos a su vez se dividían en Distritos, los cuales eran administrados por Subprefectos nombrados por los Prefectos y aprobados por el Emperador.

Así mismo, los Distritos se componían de Municipalidades. La administración municipal estaba a cargo de Alcaldes, Ayuntamientos y Comisariados Municipales. Lo primeros eran nombrados por lo Prefectos en cada departamento excepto el de la capital que era nombrado y removido directamente por el Emperador.

Durante el Imperio, el territorio del Distrito Federal quedó incorporado al departamento del Valle de México, fungiendo como su capital.

El 15 de julio de 1867 entra en la ciudad de México, con su gobierno hasta entonces errante el Presidente Benito Juárez.

⁷¹ Tena Ramírez. *Leyes Fundamentales de México*. p. 669.

El mismo día expidió un manifiesto en el que decía: "Mexicanos: El Gobierno nacional vuelve hoy a establecer su residencia en la ciudad de México de la que salió hace cuatro años..."⁷²

Reinstaurada la República, el 13 de noviembre de 1874 se divide el Congreso de la Unión en dos Cámaras. El Distrito Federal tenía derecho a elegir dos Senadores al igual que los Estados.

Ya en el régimen porfirista, el 31 de octubre de 1901 se reforma la fracción VI del artículo 72 de la Constitución y se establece que:

"El Congreso tiene facultad: ...

VI.- Para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios.

De tal manera se suprimía en el texto constitucional la posibilidad de que los ciudadanos del Distrito eligieran popularmente a sus autoridades políticas como municipales y judiciales.

El General Porfirio Díaz, en uso de facultades extraordinarias, expidió el 26 de marzo de 1903 la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, la cual dividía a la entidad en 13 municipalidades. Así mismo, preceptuaba que el Distrito se regiría por las disposiciones que para su régimen interior dictara el Congreso de la Unión. En lo administrativo, político y municipal quedaba sujeto al Ejecutivo de la Unión por conducto de la Secretaría de Gobernación, de la que dependían el Gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas. Estos tres funcionarios formaban el Consejo Superior de Gobierno. La primera autoridad política del Distrito Federal era el Gobernador.⁷³

En cada municipalidad había un Ayuntamiento que carecía de personalidad jurídica en virtud de que el Ejecutivo de la Unión se hacía cargo de todos sus bienes, derechos y obligaciones, además de emitir los reglamentos y bandos de policía. Los prefectos políticos tenía el carácter de primera autoridad política local en las municipalidades.

⁷² Compendio General de México a través de los siglos. Tomo IV. Francisco Rofer. Editorial del Valle de México. México. 1974. p. 627.

⁷³ Legislación del Departamento del Distrito Federal. Tomo I. Recopilación del Lic. Guillermo López Ostolaza. Dirección General de Gobernación, DDF. México. 1970. p. LXXV.

La explicación sobre la expedición de esta Ley se encuentra principalmente en que el régimen porfirista pretendía monopolizar el poder. El autor de ésta, Miguel S. Macedo, tenía la convicción de que el municipio era un cuerpo "poco coherente y de muy escasa eficiencia".⁷⁴

⁷⁴ Herrera y Lasso. Op. cit. p. 75.

XIV. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN PRESENTADO POR EL PRIMER JEFE; 1916

Consumada la Revolución, el *Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, Venustiano Carranza*, presentó ante el Constituyente de Querétaro su proyecto de Constitución el 1° de diciembre de 1916.

En ese documento se omite el nombre del Estado del Valle de México de entre las partes integrantes de la Federación.

Por otro lado, al referirse al Distrito Federal, le asigna una gran extensión al agregarle los Distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Zumpango y "la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando los límites con el Estado de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo."

Se establecía por otra parte, la facultad del Congreso para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación. Así mismo se fijaban las bases para que el mismo legislará en lo relativo al Distrito Federal y Territorios.

Pese a que el proyecto del Primer Jefe establecía una división territorial basada en el municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y suprimía la figura de los Jefes Políticos, no beneficiaba con esas disposiciones al Distrito Federal, debido a que, de acuerdo con el artículo 73 fracción VI, la Municipalidad de México estaría a cargo de comisionados nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República. El Gobernador del Distrito dependía también directamente de éste. Los magistrados y jueces de primera instancia de la entidad serían nombrados por el Congreso de la Unión.

Aparecía en el proyecto la figura del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales, que debía residir en la ciudad de México y sería también nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

El documento dejaba subsistente la posibilidad de que los habitantes del Distrito Federal eligieran dos Senadores.

Dejamos para la parte siguiente el resultado de las discusiones del proyecto en el seno del Constituyente de Querétaro.

XV. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 1917

La Segunda Comisión de Constitución hizo suyo el Proyecto del Primer Jefe en lo relativo a las facultades del congreso sobre el Distrito Federal.

En sesión de fecha 14 de enero de 1917 se pone a discusión el artículo 73, que en su fracción V establecía entre esas facultades la de "cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación".

La fracción VI de aquel artículo faculta al Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, fijando al efecto cinco bases. La segunda de ellas, privaba a la municipalidad de México de tener un Ayuntamiento de elección popular en virtud de que estaría a cargo "del número de comisionados que determine la ley".

Leída que fue, el Diputado Silva formula una interpelación solicitando a la Comisión que explique las razones por las que se da ese tratamiento especial a la urbe.

Machorro y Narváez toma la palabra para exponer las consideraciones de la Comisión:

"El Municipio Libre debe tener la completa dirección de sus negocios, y los poderes federales tendrían bajo todos los ramos en que tengan que ver algo con el Municipio, que estar sometidos a éste, lo que sería denigrante para los poderes federales. El Municipio tiene muchos intereses pequeños que manejar, pero con ellos hay bastante para poner trabas y para atacar la decisión del Ejecutivo...Por ejemplo: el Ayuntamiento de la ciudad de México manda ... abrir un drenaje frente a la puerta de la casa del Presidente ...cercándolo de tal manera que no es posible pasar de un lado a otro".⁷⁵

Por otro lado, el mantenimiento del en la ciudad de México implicaba la ocupación de un cuerpo numeroso que estaría a cargo del Ayuntamiento, lo cual implicaba un peligro para los Poderes Federales.

El Diputado Jara no encuentra incompatibilidad entre los Poderes Federales y el Municipio; Si se afirmara que estos se pueden lesionar por las disposiciones municipales, equivaldría a admitir también que las disposiciones no pueden existir en donde residen los poderes de un Estado. Además, reflexiona: "Y el hecho de que exista un caño frente a la casa del Presidente de la República o deje de existir no lesiona en nada el Poder Federal".⁷⁶

⁷⁵ Diario de los Debates. Sesión del 14 de enero de 1917.

⁷⁶ Loc. cit.

En cuanto a las fuerzas del orden, Jara habla de la conveniencia de que queden bajo el mando directo del Ejecutivo de la Unión para evitar atentados contra los Supremos Poderes.

Palavicini, definido por Herrera y Lasso como "el campeón de las ideas del Primer Jefe adoptadas por la Comisión"⁷⁷, defiende el dictamen de la Comisión, señalando que la ciudad de México no debe tener su propio Ayuntamiento porque no es económicamente autosuficiente.

Para Martínez Escobar es cuestión de reglamentación el que la municipalidad de México pueda tener los fondos necesarios para su sostenimiento. Menciona que el Ayuntamiento de la ciudad no ha podido solventar sus gastos debido a la construcción de lujosos edificios para bien de la Federación. Declara además que el ideal de los pueblos que tienen una forma de Gobierno como la nuestra es este: "formar hombres libres dentro de municipios libres; municipios libres dentro de Estados libres y Estados libres dentro de naciones libres".⁷⁸

Por su parte, Luis Espinosa asegura que en la ciudad de México existen recursos suficientes para cubrir sus erogaciones si se toma en cuenta que para un Ayuntamiento, solo son verdaderamente suyos los gastos correspondientes a mercados, aguas, alumbrado, panteones, diversiones públicas y casas *non sanctas*.

Finalmente, la base 2ª de la fracción VI del artículo 73 se tiene que dividir en dos secciones para su votación.

La primera parte decía "Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa". Ésta se aprobó por unanimidad de 139 votos en conjunto con la base 1ª de la misma fracción y con las fracciones I, II, III, IV y V del artículo citado.

La segunda parte que establecía "Hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley", fue desechada en virtud de que 90 diputados votaron en su contra y sólo 44 a favor.

El mismo 14 de enero por la tarde continuó la discusión del artículo 73. Se puso a consideración del pleno la tercera de las bases de la fracción VI que decía:

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

⁷⁷ Herrera y Lasso. Op. cit. p. 83.

⁷⁸ *Ibid.* p. 405

El Diputado Palavicini, quizá previendo un nuevo debate parecido al que se presentó con la base 2ª, pidió al presidente de la Segunda Comisión que informara si había "alguna relación" entre aquella y la 3ª y si se conservaría al Gobernador del Distrito a pesar de la existencia del Ayuntamiento.

Sin embargo esta vez no hubo quien saliera a defender el derecho de los habitantes del Distrito Federal para elegir Gobernador y únicamente como la palabra el Presidente de la Segunda Comisión para aclarar que se retiraría la parte que referente a los comisionados en virtud de que estos habían desaparecido de la base 2ª.

Al no registrarse más oradores se reservó la base 3ª para su votación en conjunto.⁷⁹

Las bases 4ª y 5ª, referentes a magistrados y jueces de primera instancia del Distrito así como al Ministerio Público en el Distrito Federal y Territorios, se separaron para ser discutidos junto con los artículos referentes al Poder Judicial Federal⁸⁰. Fueron discutidas y aprobadas el 21 de enero de 1917 junto con las fracciones XXV y XXVI del mismo artículo 73.

Posteriormente, el 26 de enero de 1917, el Constituyente se ocupó de la discusión de los artículos 43 y 44, y el mismo día fueron aprobados.

No se prestó atención al hecho de que en el primero de ellos se había suprimido al Estado del Valle de México de entre las partes integrantes de la Federación.

En cuanto al artículo 44, la comisión había hecho una modificación al Proyecto del Primer Jefe en cuanto a la extensión del D.F. señalando que se compondría "del territorio que actualmente tiene".

⁷⁹ Curiosamente, nunca se votó. Al final de la sesión se ponen a votación las fracciones VII a IX, XI a XVI, XVIII a XXIV, XXVIII y XXXI. En el diario de debates aparece una intervención del Diputado Porfirio del Castillo quien pide a la comisión que haga una aclaración: "Puesto que se ha modificado el inciso 2º de la fracción VI del artículo 73, en que forma vamos a votar el inciso siguiente". De inmediato aparecen voces exclamando: ¡Está separado! Sin embargo, como pudo verse el artículo había sido reservado para su votación en conjunto. La omisión referida puede explicarse por la premura con que los diputados trabajaban en el Constituyente y el hastío que denotan después de largas horas de debate. A punto estuvieron de cometer otro error en la misma sesión del 14 de enero: la secretaria, al estar sosteniendo a discusión las fracciones del 73 saltó la XXVIII; varios diputados señalaron la equivocación, pero la secretaria afirmaba que se aquella se había separado. Finalmente, quienes estaban concentrados en el desarrollo de la sesión hicieron ver a la mesa directiva que esa fracción nunca fue separada, por lo que se le dio lectura y se procedió a su discusión.

En sesiones subsiguientes se volvió a tratar el artículo 73 pero no en la parte citada. El 27 de enero de 1917, la Comisión de estilo presentó sus trabajos sobre varios artículos, entre ellos el 73, que no tuvieron "modificaciones dignas de tomarse en cuenta".

⁸⁰ Puede percibirse otro error en el Diario de Debates: en la sesión de 21 de enero de 1917 se discute lo referente al Poder Judicial y se da lectura al "artículo 75 fracciones VI, XXV y XXVI". Sin embargo es claro que las fracciones mencionadas son las correspondientes al artículo 73.

A continuación transcribimos el texto de los artículos referentes al Distrito Federal aprobados por el Constituyente de 1916-1917.

"Art. 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo.

"Art. 44. El Distrito Federal se compondrá del Territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

"Art. 73. El Congreso tiene facultad:...

"F. V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;

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

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

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

"3ª El Gobierno del Distrito Federal y de los Territorios, estarán a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio, serán nombrados y removidos por el Presidente de la República.

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

En las faltas temporales o absolutas de los Magistrados, se substituirán éstos por nombramientos del Congreso de la Unión, y en sus cesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La Ley orgánica determinará la manera de suplir a los jueces en sus faltas temporales y designará la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución respecto de responsabilidad de funcionarios.

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

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

En seguida señalamos las reformas que ha sufrido la Constitución y que afectan directamente al Distrito Federal, haciendo una síntesis de las mismas e indicando su fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación. Aclaramos que al ser analizados los órganos de Gobierno del Distrito Federal, se retomarán algunas de estas modificaciones con mayor amplitud.

Artículo 44:

25 de octubre de 1993. Se establece que la ciudad de México "es el Distrito Federal, la sede de los Poderes de la Unión".

Artículo 73 fracción VI:

20 de agosto de 1928. El gobierno de Distrito Federal queda a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá a través de los organismos que determine la ley. Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios serán hechos por el Presidente y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados. Los Jueces de 1ª instancia, menores y correccionales del D.F. y de los Territorios serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

15 de diciembre de 1934. Los Jueces y Magistrados del Distrito Federal durarán en sus encargos seis años y serán privados de sus puestos cuando observen mala conducta.

21 de septiembre de 1944. Se elimina el tiempo de duración en el cargo de Jueces y Magistrados de Distrito Federal.

19 de febrero de 1951. En caso de faltas de los Magistrados por más de tres meses serán sustituidos mediante nombramiento del Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente.

6 de diciembre de 1977. Se establece la posibilidad de que los ordenamientos legales y reglamentos se sometan a referéndum y sean objeto de iniciativa popular.

28 de diciembre de 1982. La Destitución de Jueces y Magistrados en el Distrito Federal se conforme a lo establecido en el Título IV de la Constitución.

10 de julio de 1987. Se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

6 de abril de 1990. La elección de los veintiséis Representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de lista en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las bases y reglas señaladas en la base 3°.

25 de octubre de 1993. Se incluye la facultad del Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en todo aquello que no esté expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.

22 de agosto de 1996. Se deroga la fracción VI.
Artículo 122:

25 de octubre de 1993. Se incluyen en este artículo las disposiciones referentes al Gobierno del Distrito Federal y sus órganos de Gobierno.

31 de diciembre de 1994. Se insertan impedimentos para ocupar el cargo de Magistrados y se establece la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal.

22 de agosto de 1996. Se reformó todo el artículo. Esta modificación será tratada en el capítulo IV de este trabajo.

CAPÍTULO TERCERO

EL DISTRITO FEDERAL EN OTROS SISTEMAS JURÍDICOS

I. ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

En el primer capítulo hemos asentado algunos aspectos del origen del Distrito Federal en los estado Unidos de Norteamérica²², el cual sirvió de modelo para muchos otros Estados. Resta señalar algunos aspectos de su organización.

El Distrito de Columbia originalmente se ubicó sobre un área de 10 millas cuadradas. Como se mencionó anteriormente, los Estados de Maryland y Virginia habían cedido parte de su territorio para que se estableciera la sede de los poderes federales de la Unión Americana. En Julio de 1846, el Congreso devolvió a Virginia la parte del Distrito que había pertenecido a ese estado debido a que sus residentes se quejaban de que no recibían los beneficios que les correspondían.

Como quedó señalado, la Constitución de los Estados Unidos de América señala, en el artículo 1 sección 8, que el Congreso tiene facultad para legislar de manera exclusiva sobre la sede del Gobierno Federal.

La capital de los Estados Unidos se rige internamente por la Ley llamada Self-Government and Governmental Reorganization Act. En ella se establece un Concejo local electo por los habitantes del propio Distrito. Posee facultades administrativas y reglamentarias sobre los asuntos de índole local. El Concejo es encabezado por un *Chairman* designado por el Presidente.

Además del Concejo, se elige un Alcalde a quien corresponden las funciones ejecutivas de carácter local. Entre sus principales funciones se encuentran:

- 1) Preparar un plan general para la capital y someterlo a la consideración del Concejo y de la Comisión de Planeación, de la cual hablaremos un poco más adelante;
- 2) Elaborar un presupuesto y presentarlo al Concejo para que, en su caso, lo apruebe. De ser así, el Alcalde lo lleva al Presidente y éste, a su vez, lo presenta al Congreso.
- 3) Ejercer las funciones de policía excepto en el caso de que el Presidente declare un estado de emergencia.

La Comisión de Planeación de la Capital Nacional compuesta por tres miembros designados por el Presidente, incluyendo al chairman, dos nombrados por el alcalde, y otros funcionarios de la administración pública federal y el Congreso.

²² Vid. Supra p. 13

Cabe señalar que los ciudadanos que residen en Washington D.C. tuvieron que esperar hasta el año de 1961 para poder participar en las elecciones presidenciales a través de la vigesimotercera enmienda.⁸³

Por otro lado, resulta interesante recordar que en el año de 1978 se propuso una nueva enmienda a fin de que Columbia se convirtiera en el estado número 51, pero no fué ratificada en dentro del tiempo legal (siete años) previsto por el Congreso.⁸⁴

⁸³ Ferguson, John H. y Dean Mc Henry. The American Federal Government. McGraw Hill. EUA. 1971. p. 106.

⁸⁴ Toinet, Marie France. El Sistema Político de los Estados Unidos. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. p. 360.

II. CANADÁ

La capital canadiense está formada principalmente por los municipios de Ottawa y Hull, que pertenecen a las provincias de Ontario y Quebec respectivamente. Ambos se rigen conforme a su propio régimen municipal y al de la provincia al que pertenecen.

Sin embargo, el Gobierno Federal tiene facultades para expropiar la tierra. Así mismo, creó la Comisión de la Capital Nacional cuyo antecedente se encuentra en la *Comisión de Mejoramiento de Ottawa*, establecida en 1899 con el propósito de construir parques y avenidas para el desarrollo y embellecimiento de Ottawa y su área circunvecina.

En 1927 fue creada, por medio de un acta, la Comisión del Distrito Federal, que sustituyó a la *Comisión de Mejoramiento de Ottawa* y que extendió el área de su competencia al municipio de Hull y tierras aledañas. En 1934 se ampliaron sus funciones al incluir el mantenimiento y mejora de los terrenos y edificios de propiedad Federal.

En 1944 se estableció la el *Distrito de la Capital Nacional* que conllevaba la implementación de un plan maestro. Con el fin de posibilitar a la Comisión el cumplimiento de sus nuevas responsabilidades, el parlamento tuvo que realizar en 1946 y años subsequentes, importantes reformas al *Acta de la Comisión del Distrito Federal de 1927*. La Comisión se haría responsable de coordinar el desarrollo y las obras dentro de la Capital Nacional, así como de aprobar la ubicación y diseño exterior de los edificios propiedad de la corona localizados en la misma.

En 1959 la Comisión fue reconstituida, por medio de una nueva acta bajo el nombre de *Comisión de la Capital Nacional* y sus facultades fueron ampliadas para facilitar la nueva planeación y el desarrollo de la Capital.

Este cuerpo se compone de 20 miembros, todos ellos designados por el Gobernador General del Canadá incluyendo uno por cada provincia, y es presidido por un *Chairman*.

De la Comisión dependen siete unidades administrativas, cuyos titulares acuerdan con el *Chairman*. Tales unidades son: Secretarial, Ingeniería, Arquitectura, Paisaje, Parque Gatineau, Planeación y Propiedad y Finanzas e Información.

La esfera de influencia de la Comisión abarca 62 municipalidades de las provincias de Ontario y Quebec; sin embargo, la mayoría de sus actividades giran en torno a Ottawa y Hull. Para que ese órgano realice optimamente sus tareas, se ha desarrollado un alto grado de cooperación con los gobiernos municipales.⁸³

⁸³ Canada. Organization of the Government of Canada. Gazette Office; Department of Public Printing and Stationery. Canada. 1959. p. p. 188 y 189.

III. ARGENTINA

El artículo 3° de la Constitución argentina establece que "las autoridades que ejercen el Gobierno Federal, residen en la ciudad que se declare capital de la república por un a ley especial del Congreso, previa sesión hecha por una o más Legislaturas provinciales del territorio que haya de federalizarse".

De tal manera, las disposiciones relativas a la Capital de la República se establecieron en la Ley 1029 la cual declara como Capital de la República "el municipio de la ciudad de Buenos Aires". Los edificios y establecimientos públicos situados en municipio quedaron "bajo la jurisdicción de la nación", pero la ley dejó a salvo las municipalidades que conservan su carácter.

Por dos leyes posteriores (1585 y 2089), se ensanchó el área donde se asienta la Capital aceptándose la cesión de la Provincia de Buenos Aires de territorios pertenecientes a los municipios de Belgrano y San José de Flores.

La Constitución argentina señala en su artículo 67, entre las facultades del Congreso, la de "ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación".

El artículo 86 del mismo cuerpo legal determina que el Presidente de la República "es el Jefe inmediato y local de la Capital de la nación".

Para realizar las tareas meramente administrativas de carácter local, existe un régimen municipal organizado por el Congreso Nacional a través de la ley número 1260, la cual ha sido modificada varias veces.

En este orden de ideas, la Municipalidad de la Ciudad se compone de un Concejo Deliberante y un Departamento Ejecutivo. El primero es un órgano colegiado integrado por 30 miembros electos popularmente. El segundo es encabezado por un intendente nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado y es asistido por cuatro secretarios.²⁸

Entre las principales atribuciones del Concejo se encuentran:

- 1) Crear un cuerpo de inspectores municipales para la ejecución de sus disposiciones, sin perjuicio de prestarle la policía de la Capital cuando se le requiriese.
- 2) Nombrar comisiones formadas por los propios miembros del Concejo para informar sobre la marcha de la administración en determinadas materias.

²⁸ Linares Quintana, Segundo. Gobierno y Administración de la República Argentina. Ed. Tea. Buenos Aires. 1959. P. 71 y 74.

- 3) Organizar la comisión examinadora de las cuentas de la administración municipal.
- 4) Dictar medidas, ordenanzas y disposiciones cuyo objeto sea la dirección y administración de las propiedades e intereses locales del municipio.
- 5) Ejercer las funciones que le fueran encomendadas por el congreso.
- 6) Adoptar las medidas y precauciones tendientes a evitar desastres.
- 7) Proveer lo relativo al alumbrado público
- 8) Establecer medidas de control que garanticen la fidelidad de pesas y medidas
- 9) Crear y reglamentar un registro de vecindad.
- 10) Ejercer las funciones relativas a la limpieza, salud pública, conservación y reglamentación de cementerios, aseo y mejora de mercados, mataderos y corrales, casas de corrección y de trabajo, asilos y regulación de los espectáculos en el municipio.
- 11) Votar anualmente el presupuesto municipal.
- 12) Examinar, aprobar o rechazar las cuentas de inversión del presupuesto del año.
- 13) Proveer a los gastos comunales no incluidos en el presupuesto.

A continuación señalamos las atribuciones y deberes del Intendente Municipal más importantes:

- 1) Promulgar las ordenanzas sancionadas por el Concejo Deliberante y ejecutarlas dictando, en su caso, disposiciones reglamentarias.
- 2) Representar a la Municipalidad en sus relaciones oficiales con el Gobierno de la Nación por intermedio del Ministerio del Interior.
- 3) Representar a la Municipalidad, por sí o por apoderado, en las acciones o contestaciones judiciales que le correspondieren como persona jurídica.
- 4) Prorrogar las sesiones del Concejo o convocarlo a sesiones extraordinarias por asuntos urgentes o a suolcitud escrita de un cuarta parte de los miembros de aquel.
- 5) Celebrar contratos o autorizar trabajos dentro del presupuesto.
- 6) Dar al Concejo los informes escritos que requiera; Además sus secretarios deben ocurrir a las sesiones del mismo cuando así se le requiera.

7) Presentar al Concejo la cuenta general de inversión de la renta municipal, el proyecto de presupuesto y los proyectos sobre impuestos y recursos municipales.

8) Ejecutar el presupuesto municipal

9) Practicar anualmente un balance de la tesorería general y publicarlo inmediatamente por medio de la prensa.

Los habitantes de la Capital pueden elegir dos Senadores y el número de diputados que fije el Congreso después de cada censo.

IV. BRASIL

La capital del Brasil fue hasta hace apenas tres décadas la Río de Janeiro, que por su estratégica ubicación se convirtió desde la época de la colonia portuguesa en uno de los centros económicos más importantes de Sudamérica.

La idea de cambiar la sede del Gobierno a un lugar tierra adentro, donde pudiera estar libre de ataques navales, data de la segunda mitad del siglo XVIII.

La primera Constitución Republicana de 1891, determinó que el futuro Distrito Federal sería un rectángulo situado en el Estado de Goias, en el corazón del país.

Sin embargo, no fue sino hasta este siglo cuando comenzó a materializarse el sueño de crear una nueva capital para el Brasil. En 1955 el entonces candidato a la presidencia Juscelino Kubitschek, atento a los problemas demográficos de la gran urbe costera, externó en un discurso de campaña su intención de lograr que se construyera una nueva ciudad que sirviera de asiento a los Poderes Federales.

Kubitschek fue electo y realizó su proyecto, que fue la principal tarea de su administración. Muchos se mostraron escépticos respecto a la erección de la nueva metrópoli en medio del desolado *cerrado Brasileño* a 1,200 kilómetros de Río de Janeiro. Sin embargo las promesas de estimulación económica sumadas al símbolo de unificación nacional en torno a la idea de que el país se encontraba en los umbrales de la modernidad, conjuntaron a los diversos sectores de la población.

El sitio escogido para la construcción de la ciudad comprende 5,814 kilómetros cuadrados de la dispersa e inhabitada meseta del estado de Goias.

Las obras comenzaron a principios de 1957 con miles de trabajadores provenientes de la empobrecida costa noreste del Brasil quienes iban en busca de una nueva vida. Brasilia fue edificada en poco más de tres años, cuestión sorprendente considerando que no existía infraestructura en la zona con la cual empezar. El 21 de abril de 1960 fue inaugurada oficialmente y comenzó a funcionar como la nueva capital de Brasil.⁸⁷

La Constitución Brasileña de 1969 establece en su artículo 18 que "La organización político administrativa de la República Federativa del Brasil comprende la Unión, los Estados, el distrito Federal y los Municipios, todos autónomos en los términos de esta Constitución". En el ordinal 1º deja asentado que Brasilia es la Capital Federal.

Por su parte, el artículo 32 de la propia Ley Fundamental del Brasil dispone que el Distrito Federal, "estando prohibida su división en municipios", se regirá por una Ley Orgánica,

⁸⁷ Brasilia: A Different Capital City, de Brasilia, Brasil, por Sergio Koreisha.
<http://www.eabdf.br/eb3.htm>.

"votada dos veces con un intervalo mínimo de diez días, y aprobada por los dos tercios de la Cámara Legislativa, que la promulgará..."

El mismo precepto otorga al Distrito Federal "las competencias legislativas reservadas a los Estados y Municipios". Dispone además la elección de un Gobernador y un Vicegobernador.

Está prevista para el Distrito Federal una Cámara Legislativa compuesta por Diputados de Distrito (distinguiéndose así de los Diputados Estatales), a la cual se le aplican las disposiciones relativas a las Asambleas Legislativas de los Estados.

Los habitantes del Distrito Federal tiene derecho, al igual que los de los Estados, a elegir tres Senadores y el número de diputados de manera proporcional a su población.

V. ALEMANIA

La caída del muro de Berlín trajo, entre su gran cantidad de consecuencias, la polémica sobre cual sería la capital de la Alemania unificada.

El convenio de unificación de 1990 estableció categóricamente en su artículo 2 que la capital de Alemania sería Berlín. Sin embargo la cuestión sobre la localización de la sede del parlamento y el gobierno federal sería resuelta más adelante después de un largo y áspero debate. Así, el 20 de Junio de 1991, los miembros del *Bundestag* discutieron el tema en una sesión que duró más de 10 horas y que incluyó más de 107 intervenciones orales y 105 por escrito.⁸⁹

Quienes proponían a Berlín como sede del parlamento y el gobierno federal, argumentaban las siguientes razones:

- 1) La elección de Berlín significaría un importante paso en el logro de una verdadera unión política y social de las dos Alemanias.
- 2) El desarrollo económico y social de los nuevos *Länder* (estados) sería alcanzado en mejor forma ubicando las oficinas gubernamentales en Berlín.
- 3) La elección de Berlín no sólo demostraría el compromiso del Gobierno Federal con las nuevas *Länder*, sino que además significaría el reconocimiento de los cambios en la situación de Europa, en los cuales la nueva Alemania se encontraba inmersa, como ejemplo del puente entre la Europa Oriental y la Occidental.⁹⁰

Por su parte, aquellos que defendían la posición de Bonn como sede de los poderes se centraba en estos argumentos:

- 1) Bonn simbolizaba la democracia y el respeto por la integración europea (en contraste con Berlín la cual toleró la agresión militar, el nacionalismo exacerbado y el conflicto)
- 2) El éxito de Alemania Occidental desde 1949 se había basado sobre el principio del federalismo, sin que ninguna ciudad alemana en particular dominará a las otras. En cambio, si Berlín era escogida se convertiría en un poderoso centro económico y político que no solo provocaría un desbalance en la estructura federal del país, sino que además impediría el desarrollo de las nuevas *Länder* en su totalidad.
- 3) El costo de el cambio de la sede gubernamental de Bonn a Berlín alcanzaría billones de marcos. Existían otras tareas más urgentes en las nuevas *Länder* en las cuales ese dinero podría ser mejor invertido.

⁸⁹ Johns, Alun. *The New Germany*. Ed. John Wiley & Sons Ltd. Inglaterra. 1994. p. 198.

⁹⁰ Loc. Cit.

4) Berlín, que había estado dividida por más de treinta años, se encontraba necesitada de una sustancial inversión en infraestructura. El gobierno y el parlamento no podrían funcionar de manera óptima bajo esas condiciones.

5) Más del 80% de los empleos en Bonn y áreas circunvecinas se encontraban en el sector gubernamental, en embajadas y en oficinas de prensa. El cambiar la sede del parlamento y el gobierno federal tendría graves consecuencias sociales y económicas sobre la ciudad y la región del Rin.

Entre los políticos, Richard von Weizsäcker, el presidente alemán, y Hans-Dietrich Genscher, el ministro de relaciones exteriores, abogaban por Berlín. El Canciller Helmut Kohl parecía menos seguro.

Finalmente en el Bundestag 338 miembros votaron en favor de Berlín y 320 a favor de Bonn.²²

En el sistema jurídico alemán se garantiza de manera expresa la autonomía administrativa de las ciudades, municipios y distritos y los Länder deben dejar a salvo el derecho a los municipios de regular todos los asuntos locales como son el transporte público, la construcción de calles y avenidas, los servicios de agua y gas, la construcción de escuelas, de teatros, museos, hospitales y centros deportivos entre otros.

²² Loc. Cit.

VI. VENEZUELA

El caso de la capital venezolana ofrece una problemática muy interesante; en ella se presentan importantes disyuntivas entre el respeto a la autonomía municipal y el ejercicio eficiente del Gobierno en una urbe que encierra una gran complejidad.

El territorio nacional de la República de Venezuela se divide, para los fines de organización política, en el de los Estados, el Distrito Federal, los Territorios y las Dependencias Federales, como lo indica el artículo 9º de la constitución venezolana.

Esta misma establece en su artículo 11: "La Ciudad de Caracas es la Capital de la República y el asiento permanente de los órganos supremos del poder nacional..."

A diferencia de México, el Distrito Federal en Venezuela no está legalmente identificado con la ciudad capital. De hecho, la Constitución de ese país sudamericano y las leyes relativas son poco claras como lo sostienen sus propios autores:

"Caracas carece de una definición institucional sobre la jurisdicción político territorial del área en la cual se extiende".⁹¹

"Ni Caracas ni el AMC⁹² constituyen unidades político territoriales dentro de la organización estatal venezolana. Son realidades perfectamente constatables desde el punto de vista geográfico, económico y social, pero el ordenamiento jurídico vigente no las recoge ni las toma en cuenta como tales".⁹³

"Este régimen especial (de las sede de los poderes federales), se cumple por intermedio del Distrito Federal, aunque la Constitución no sea en esto demasiado clara, pues la disposición en la que se designa a Caracas como la capital de la República...es distinta de aquella en la que se habla del Distrito Federal".⁹⁴

El territorio del Distrito Federal venezolano está comprendido dentro de lo que se ha llamado el AMC, "parte de la Ciudad (Caracas) ocupa el Distrito Federal y otra parte se adentra en el estado Miranda".⁹⁵

La situación se complica con la división del Distrito Federal en municipios, a saber Libertador, cuya capital es Caracas, y Vargas, con capital en La Guaira, y estos a su vez en veinticinco parroquias.

⁹¹ Vallmitjana, Martha. Víctor Fossi, Carmelita Brundt, et. al. Caracas: Nuevos Escenarios para el Poder Local, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Caracas, 1993, p. 35.

⁹² Area Metropolitana de Caracas.

⁹³ Vallmitjana, Op. Cit. p. 61

⁹⁴ Ibid. p. 68.

⁹⁵ Ibid. p.25.

La confusión legal y política, aunada a la coexistencia de distintos niveles de Gobierno, crea problemas de diversa índole, en especial administrativa.

Agreguemos a esto que la Constitución claramente establece un estricto respeto a la autonomía municipal. El propio artículo 11 señala que "Una ley especial podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal"; y el artículo 12, ya haciendo referencia directa del Distrito Federal, asienta: "El Distrito y Los Territorios Federales serán organizados por leyes orgánicas, en las cuales se dejará a salvo la autonomía municipal".

Pero veamos que la naturaleza misma del Distrito Federal sumada a los retos que enfrenta Caracas como la principal ciudad del país, hacen que este último precepto sea parcialmente cumplimentado, "...el legislador nacional tiene la potestad de establecer el régimen organizativo aplicable al Distrito Federal mediante una ley orgánica; aunque la Constitución señala que dicha ley deberá dejar a salvo la autonomía municipal, de hecho en el gobierno establecido por ley nacional para el Distrito Federal tiene una influencia decisiva, a diferencia de los que sucede con los gobiernos estatales y municipales".⁶⁶

Pedro Vicente Castro Guillen, al referirse a las áreas comprendidas por el AMC, hace una diferenciación entre los municipios que gozan de esa relativa autonomía municipal⁶⁷ y los municipios que sufren una injerencia del llamado *poder nacional*: "...se fragmentan en municipios de régimen especial (como los del D.F.) y municipios autónomos como los del estado Miranda".⁶⁸

Tenemos entonces que esos *municipios de régimen especial* e incluso algunos presuntamente autónomos pertenecientes al estado Miranda comprendidos dentro del AMC, han abdicado de ciertas funciones que deberían ser de su competencia y otras les han sido arrebatadas por el *poder nacional*, todo en aras de lograr un gobierno tan eficiente como sea posible en la ciudad más importante de Venezuela, y a la vez garantizar el adecuado funcionamiento de los Poderes Supremos de ese país.

La Ley Orgánica del Distrito Federal de 1986 ha tenido que incorporar la yuxtaposición de autoridades municipales y federales. Por lo tanto, si queremos hablar aunque sea brevemente del régimen gubernamental y la administración del Distrito Federal venezolano tenemos que hacerlo en dos vertientes, la municipal y la distrital:

⁶⁶ *Ibid.* p. 63

⁶⁷ Hablamos aquí de *relativa* debido a que los autores aquí citados admiten que en el Estado venezolano no hay una distribución adecuada de las competencias públicas entre los niveles nacional, estatal y municipal; "aunque existan esos tres niveles formalmente autónomos, no están bien estructurados dentro de un esquema racional eficiente...como es sabido, la mayor parte de ellas (las competencias públicas) las detenta el nivel nacional, mientras que el municipal tiene algunas pocas y el estatal casi ninguna". *Ibid.* p. 64. Nótese además que las Asambleas Legislativas de los estados tienen facultades amplias sobre los municipios. *Vid. infra.* p. 66.

⁶⁸ *Ibid.* p. 25

En el ámbito municipal, es conveniente señalar algunas de las características de los *municipios de régimen especial*:

1) En Venezuela cada uno de los estados de la Federación tiene una Asamblea Legislativa, la cual está facultada para crear, modificar o suprimir los municipios. El Distrito Federal carece de esa Asamblea, por lo que toca al Congreso de la República ejercitar esas facultades en lo que respecta al territorio de aquel.

2) Tanto los *municipios de régimen ordinario* como los de *régimen especial*, se encuentran regulados por la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la cual prevee la establecimiento de concejos municipales, pero para los primeros establece que el número de concejales dependerá de la cantidad de población del municipio, mientras que para los segundos señala un número fijo: 25 para el municipio Libertador y 11 para el municipio de Vargas.

3) La creación y modificación de las subdivisiones denominadas parroquias, también compete a las Asambleas Legislativas en los estados. No así en los municipios de *régimen especial*, cuyos concejos municipales poseen esa facultad.

4) Los municipios del Distrito Federal no cuentan con algunas de las competencias que la Ley Orgánica otorga al resto de los municipios como la promoción y fomento de viviendas, protección al ambiente, aseo urbano, protección civil y prevención y lucha contra incendios.⁹⁹

En cuanto al *nivel distrital*, podemos señalar que el ordenamiento jurídico que regula al Distrito Federal es la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1986.

El Distrito Federal tiene personalidad jurídica propia, distinta de la de los municipios Libertador y Vargas. Y tan es así que es aún menos autonomía -si es que se puede decir que goza de alguna- que la de estos. El órgano supremo de gobierno es el Ejecutivo Federal, cuyo titular ejerce, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley recién citada, la superior autoridad civil y política del Distrito Federal. Esto lo hace en forma indirecta a través de un delegado que es el Gobernador del Distrito Federal al cual nombra y remueve libremente.

El órgano legislativo de éste es el Congreso de la República. Así mismo, carece de un órgano fiscalizador propio, ya que en la materia actúa la Contraloría General de la República y a sus servidores públicos se les da el trato de funcionarios federales al aplicarse la Ley de Carrera Administrativa.

En el ámbito local, el Distrito Federal absorbe algunas de las funciones que debieran corresponder a los municipios de Vargas y Libertador y que, como vimos, no pueden

⁹⁹ Ibid. p.p. 69 y 70.

ejercer, entre ellas la prevención y lucha contra incendios, la prevención contra calamidades públicas, la prestación del servicio de transporte público, la protección ambiental, el servicio de aseo urbano y la policía.

Para realizar tales funciones, el nivel distrital puede crear discrecionalmente direcciones del despacho del gobernador o bien utilizar los órganos desconcentrados contenidos en la Ley Orgánica: un prefecto en cada municipio y un jefe civil en cada parroquia.

Cabe señalar que existen facultades concurrentes entre el nivel municipal y el distrital como son la planeación urbanística, equipamiento y servicios médico asistenciales, educacionales, culturales y recreativos.¹⁰⁰

Los habitantes del Distrito Federal eligen diputados y senadores al Congreso nacional.

¹⁰⁰ *Ibid.* p. 72.

CAPÍTULO CUARTO

LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

I. CONTEXTO DE LA REFORMA

La Reforma Política del Distrito Federal realizada en 1996 se presentó en el marco de la llamada Reforma Política del Estado.

Respecto a ésta, señala el Dictamen presentado en el Senado de la república: "La voluntad de transformación del pueblo mexicano, que busca darse instituciones y leyes que le permitan tomar parte activa en la toma de decisiones públicas, se ha cristizado en un proceso político legislativo denominado Reforma del Estado"

Desde el inicio del sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, la sociedad, los partidos políticos y el mismo Gobierno reconocieron la necesidad de revisar varias de nuestras instituciones con el propósito de lograr un avance democrático acorde con las circunstancias imperantes en el país y en congruencia con las transformaciones políticas, económicas y sociales en el plano internacional.

En México, en el año de 1994, se presentaron sucesos que cambiaron en forma violenta el rumbo del país. El estallamiento del conflicto en Chiapas, los asesinatos políticos, y la grave crisis económica fueron factores decisivos para pensar en una urgente adecuación de las normas que rigen la vida nacional.

Así fue como se buscó la convergencia de las diferentes fuerzas políticas para buscar el consenso. Comenzó entonces el largo y accidentado camino de la Reforma, que desgraciadamente no terminó con el acuerdo respecto a diversos temas y además no fue tan amplia como se planteó inicialmente; sin embargo se realizaron diversos cambios de suma importancia entre los cuales se encuentra la Reforma Política del Distrito Federal.

Cabe señalar que en la Reforma que aquí se estudia, se presentó un hecho no muy común en la vida legislativa del país. El artículo 71 de la Constitución señala que el derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados. Esta vez, en la presentación de la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución, concurren el Titular del Poder Ejecutivo Federal y los Legisladores de los diversos partidos políticos con presencia en el Congreso General. Esto se logró gracias al previo consenso entre los Representantes de la secretaría de Gobernación y las dirigencias de los partidos políticos.

Así, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, Puntos Constitucionales, Distrito Federal y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, se insertaron estas palabras:

"Esta actividad legislativa ha inaugurado una nueva era en materia de acuerdos interfracciones e interpartidos, entre gobierno y partido políticos. Es muy revelador que en medio de procesos críticos, económicos y sociales, hemos sido capaces de mantener coherencia en los puntos esenciales que hacen factible la vida social y la política. Ello demuestra, aparte de madurez política, que el pluralismo no está reñido con la unidad en lo esencial, lo que fortalece la democracia misma."

A continuación asentaremos brevemente los acontecimientos más importantes dentro del proceso para lograr la Reforma política del Distrito Federal:

- El 23 de diciembre de 1994 se reúnen en el edificio sede del Departamento del Distrito Federal Oscar Espinoza Villarreal, titular de esa dependencia, y los líderes capitalinos de los cinco partidos más importantes con presencia en la ciudad de México (PRI, PAN, PRD, PT, PVEM). Queda instalada la mesa para la Reforma Política del Distrito Federal.
- El 17 de enero de 1995 El presidente Ernesto Zedillo Ponce de León firma con los dirigentes nacionales de los cuatro partidos políticos representados en el Congreso (PRI, PAN, PRD y PT) los *Compromisos para el Acuerdo Político Nacional* en el que se proponen iniciar un diálogo nacional con el fin de impulsar la reforma del poder y lograr la *Reforma Electoral Definitiva*.
- El día 27 del mismo mes, el Congreso de la Unión, con el consenso de las fuerzas políticas, define la agenda para la Reforma del Estado.
- Porfirio Muñoz Ledo, dirigente nacional del PRD anuncia el 26 de abril el retiro de su partido de las conversaciones argumentando falta de atención por parte del Gobierno a problemas en los estados de Chiapas y Tabasco.
- Tras la sexta reunión de la mesa permanente de trabajo, realizada el 15 de mayo, La Secretaría de Gobernación junto con los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y del Trabajo, definen la agenda para la Reforma Política del Estado, la cual queda dividida en cuatro capítulos:
 - 1) Reforma electoral
 - 2) Reforma de los Poderes Públicos
 - 3) Federalismo y Reforma del Distrito Federal
 - 4) Comunicación social y participación ciudadana

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Se acuerda que cada uno de los capítulos sea analizado y en su caso concertado en Mesas especiales integradas por dos representantes de los partidos, un coordinador y un secretario adjunto de la Secretaría de Gobernación.

- El 3 de junio, Oscar Espinoza Villarreal y los dirigentes capitalinos de los partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución democrática, del Trabajo y Verde Ecologista de México, clausuran los trabajos de la mesa para la reforma política del Distrito Federal. El PAN se ausenta de esta reunión en protesta por los resultados electorales en Yucatán.
- El 18 de junio el PAN anuncia formalmente que se retira de la mesa.
- Los coordinadores de las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados acuerdan el 18 de octubre hacer una convocatoria para reanudar el Diálogo Político Nacional para la Reforma del estado.
- El 24 de octubre se instala la mesa para la continuación del diálogo político nacional.
- Los dirigentes capitalinos de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, firman un acuerdo para reanudar las negociaciones en torno a la Reforma Política del Distrito Federal.
- El 7 de Noviembre PRI, PAN y PRD entregan al Gobierno de la Ciudad sus propuestas específicas sobre los temas de la agenda de negociación para la Reforma Política del Distrito Federal.
- Los dirigentes nacionales de los partidos y la Secretaría de Gobernación acuerdan, el 27 de noviembre, la instalación de 10 mesas de trabajo para el desahogo de los temas incluidos en la agenda para la Reforma política del Estado. El Lic. Arturo Nuñez Jiménez, Subsecretario de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, hace del conocimiento público que la Mesa Central para la Reforma del Estado había convenido en dar prioridad a la discusión de las Reformas Electoral y Política del Distrito Federal.
- Los coordinadores de las fracciones parlamentarias del Congreso de la Unión suscriben un acuerdo el 14 de diciembre, por el cual se formaliza la participación de éste en el Diálogo para la Reforma Política del Estado.
- El 18 de enero de 1996, se instala en la Cámara de Diputados la comisión plural para los trabajos de la Reforma del Estado.
- El 12 de febrero los dirigentes capitalinos de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y del Trabajo suscriben las bases de consenso sobre la Reforma

Política del Distrito Federal y convinieron en hacerlas del conocimiento de la mesa central para la Reforma Política del Estado.

- **El Comité Ejecutivo Nacional del PAN decide abandonar el Diálogo Nacional el 17 de febrero en protesta por la resolución del Tribunal Electoral de Puebla por la que se anulaban casillas en el municipio de Huejotzingo.**
- **El Grupo Parlamentario del PRD presenta el 27 de marzo, en la Cámara de Diputados, su propuesta de 84 puntos para la Reforma del Estado.**
- **El 15 de abril los dirigentes nacionales de los partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo presentan a la opinión pública un documento en el que contiene las conclusiones de la primera fase de la reforma política del Estado con las que se pretende impulsar al Congreso en la elaboración de las reformas Constitucionales y Legales correspondientes.**
- **Felipe Calderón Hinojosa, dirigente nacional del PAN, anuncia el 20 de mayo el retorno de su partido a la mesa del Diálogo.**
- **Los días 25 y 26 de junio el PRD y el PAN, respectivamente, hacen público su retiro de los trabajos de la Reforma Política hasta que el PRI no presentara sus propuestas definitivas con apego a los acuerdos alcanzados.**
- **El 3 de julio se efectúa una reunión de la mesa central en la que los partidos políticos y la SEGOB acuerdan instalar la mesa para la atención de problemas de coyuntura que atendería la situación política en el estado de Tabasco¹⁰¹. Al día siguiente se instala formalmente la mesa de coyuntura.**
- **La Secretaría de Gobernación intensifica el 15 de julio las negociaciones con los dirigentes nacionales de los partidos con el fin de acordar el texto definitivo del proyecto de reformas constitucionales en materia electoral y del Distrito Federal.**
- **La Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en sesión del 26 de julio, determina convocar a un periodo extraordinario de sesiones.**
- **En sesión celebrada el 31 de julio, la Cámara de Diputados aprueba por unanimidad la iniciativa de reformas y adiciones en las materias citadas. La Cámara de Senadores hace lo mismo el 1° de agosto.**

¹⁰¹ En el mes de febrero de 1996 militantes perredistas en el estado de Tabasco fueron desalojados por la fuerza pública de los pozos petroleros que mantenían bloqueados en protesta por la destrucción del medio ambiente, el perjuicio en producciones pesqueras y agrícolas y otros daños atribuidos a Petroleros Mexicanos.

- **El 22 de agosto se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral y del Distrito Federal.**

II. EL NUEVO ARTÍCULO 122.

Hablamos de un "nuevo artículo 122" en virtud de que este precepto constitucional varió por completo en su estructura y recibió una redacción distinta al del preexistente. Sin embargo cabe hacer notar que, en el fondo, varías de las instituciones que contiene se han forjado a lo largo de la evolución histórica de nuestra Ley Fundamental y, especialmente, a través de las reformas publicadas el 10 de agosto de 1987 y el 25 de octubre de 1993.

El artículo 122 actual contiene un conjunto de disposiciones que establecen las bases para la organización y gobierno del Distrito Federal, señalando los ámbitos de competencia de las autoridades federales y locales en la entidad.

La norma constitucional referida presenta primeramente seis párrafos donde se pretendió hablar genéricamente de esas autoridades que gobernarán la Capital del País.

En seguida se decidió dividir el texto en ocho apartados:

El "A" y el "B" señalan las facultades del Congreso de la Unión y del Presidente e la República respectivamente, sobre el Distrito Federal.

El apartado "C" se subdivide en cinco bases a las cuales, según lo establece el propio apartado, deberá sujetarse el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Las bases se refieren a la integración y facultades de la Asamblea Legislativa, las normas correspondientes al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal y los preceptos relativos a los órganos judiciales del fuero común y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El apartado "D" trata sobre el Ministerio Público del Distrito Federal.

El "E" establece el mando del Presidente de la República sobre la fuerza pública en el Distrito Federal

El "F" contiene el supuesto de la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por la Cámara de Senadores.

El apartado "G" contempla la celebración de convenios para la creación de comisiones metropolitanas.

Finalmente, el apartado "H" fija para el Distrito Federal las prohibiciones y limitaciones que la propia Constitución señala para los estados.

Como puede verse, la estructura del nuevo artículo 122 es bastante compleja, por lo que, para su estudio, lo hemos dividido en dos secciones a las que de manera arbitraria hemos llamado "disposiciones generales" y "órganos del Distrito Federal".

En esta última pretendemos analizar de manera específica, los órganos que ejercen las funciones ejecutiva, legislativa y judicial en el distrito federal. La primera, por exclusión, la dedicamos al resto de los preceptos contenidos en el artículo referido los cuales, debido a la diversidad de temas a los que se abocan, no pueden englobarse en una categoría determinada.

A) Disposiciones Generales

Por las razones anteriormente expuestas y considerando la estructura del artículo 122, recién descrita, en esta parte trataremos los primeros párrafos, así como los apartados D, E, F, G y H.

El citado precepto constitucional, en su primer párrafo, establece:

"Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local en los términos de este artículo".

Recordemos que el texto anterior establecía que el Gobierno de la entidad estaba a cargo de los Poderes de la Unión, excepto el Judicial los cuales lo ejercían *"por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos que establece esta Constitución"*.

Si comparamos ambas disposiciones notaremos una diferencia muy importante: anteriormente el Gobierno del Distrito Federal era ejercido por los Poderes de la Unión, y los órganos de gobierno locales quedaban supeditados a estos. El nuevo contenido del artículo aclara que en el Gobierno del Distrito concurren los Poderes Federales y los órganos locales en los ámbitos de competencia que a cada uno les señala la propia Constitución.

Al respecto la exposición de motivos de la iniciativa de decreto que contiene la última reforma al artículo 122, expresa: *"...se destaca que, esencialmente, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en el Distrito Federal corresponden a los Poderes de la Unión en el ámbito local que es su sede, para después señalar que en el ejercicio de estas atribuciones concurren las autoridades locales..."*

Esa concurrencia, la instauración de la elección democrática del titular del ejecutivo de la entidad y la asignación de nuevas facultades a las autoridades del Distrito Federal, eliminan la sumisión total de los órganos de gobierno locales respecto de la federación.

El segundo párrafo del artículo 122 establece cuáles son las autoridades locales del Distrito Federal:

- 1) La Asamblea Legislativa**
- 2) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal y**
- 3) El Tribunal Superior de Justicia.**

En los párrafos tercero, cuarto y quinto alude precisamente a esos órganos: Respecto a la Asamblea Legislativa se hace referencia a su integración; se menciona que el Ejecutivo está a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y que el Judicial recae en el Tribunal Superior de Justicia, en el Consejo de la Judicatura "y los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno".

En el párrafo sexto se determina que la distribución de las competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las disposiciones que en el mismo artículo 122 se señalan.

Por razones mencionadas con anterioridad se reserva para la siguiente sección de este trabajo, el estudio de los órganos locales del Distrito Federal los apartados A, B y C del artículo 122, por lo que nos remitimos por ahora hasta el D.

Este último se refiere al Ministerio Público en la entidad, el cual "será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento".

El apartado E menciona que en el Distrito Federal "será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la Fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno".

El actual Estatuto¹⁰² determina en su artículo 34 que "Corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del Servidor Público que la tenga a su cargo, pudiendo disponer que el mismo quede bajo las órdenes del Jefe del Distrito Federal. Así mismo podrá delegar en éste último las funciones de dirección en materia de seguridad pública."

¹⁰² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Julio de 1994.

La fracción del artículo 115 constitucional a que se hizo referencia establece: *"El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente"*.

El texto del apartado E encierra una gran importancia histórica para nuestro país. Si recordamos las discusiones de los Congresos Constituyentes¹⁰¹, siempre estuvo presente el temor -y no infundado- de que desde la capital se iniciara una gran insurrección o de que el gobierno local, al tener que contar con una fuerza pública suficiente para mantener el orden en la ciudad de México, pudiera por su magnitud orientarla hacia el enfrentamiento contra el Gobierno Federal.

La exposición de motivos de la reforma de 1993, en la que se incluyeron las facultades del Presidente de la República para la designación del servidor público que tendría a su cargo la fuerza pública en el D.F., menciona:

"Estas facultades se explican por la necesidad de mantener en armonía el sistema federal con la organización del Distrito Federal. Es indispensable asegurar que los Poderes no estarían sujetos a limitación o impedimentos por decisiones que tomen en cuenta, exclusivamente los intereses de la ciudad sin considerar su repercusiones para los Poderes de la Unión y para la Federación en su conjunto. Sin embargo, para posibilitar en el orden práctico la aplicación de medidas de gobierno local que requieren de apoyo por la fuerza pública, y asegurar la corresponsabilidad, al Jefe del Distrito Federal podrán serle delegadas las funciones de dirección en materia de seguridad pública".

En cuanto a la designación del Procurador General de Justicia, el actual Estatuto de Gobierno, siguiendo el texto del artículo 122 anterior, establece que es competencia del "Jefe del Distrito Federal" nombrar y remover a dicho funcionario con la aprobación del Presidente de la República. Seguramente habrá de implementarse un nuevo mecanismo en el que intervenga en el nombramiento la Asamblea Legislativa.

El apartado F faculta a la Cámara de Senadores, y en sus recesos a la Comisión Permanente, a remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que pueden ser de dos tipos:

- 1) Que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión
- 2) Que afecten el orden público en el Distrito Federal.

La solicitud de remoción debe ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso.

¹⁰¹ Vid. supra p.p. 30 y 58.

El precepto aquí analizado guarda congruencia con la fracción IX del artículo 76 de la Constitución en virtud de que corresponde al Senado de la República de manea exclusiva *"Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución"*.

El mismo apartado también se relaciona con el párrafo tercero, Base Segunda del apartado C del propio artículo 122 el cual menciona que *"Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República un sustituto que concluya el mandato"*.

No encontramos razón alguna por la que este párrafo y el texto del apartado F hayan tenido que estar separados.

El apartado G contempla la posibilidad de que el Gobierno del Distrito Federal celebre convenios para la creación de comisiones metropolitanas con el fin de que haya una adecuada coordinación de las distintas jurisdicciones *"locales y municipales entre sí, y de estas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal"*, de acuerdo a lo que dispone la fracción VI del artículo 115 de la Constitución, el cual establece:

"Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia".

En esta hipótesis entran la ciudad de México y sus municipios conurbados. El crecimiento de la urbe principalmente propiciado por el fuerte flujo migratorio ha provocado que ésta haya rebasado los límites del Distrito Federal y prácticamente devorado sus alrededores.

La iniciativa de reformas de 1993 ya incluía la creación de las comisiones metropolitanas, y en la exposición de motivos se señalaba al respecto: *"Sin duda el aspecto que de manera más evidente ha transformado la faz de la ciudad, es el fenómeno de la conurbación en el Valle de México. Por ella no es posible separar, sobre toda en materia de algunos servicios y de asentamientos humanos, lo que de hecho es una unidad y continuidad. Este desarrollo de esa área de conurbación impone prever las vías institucionales para la efectiva resolución de demandas que ya no permiten faltas de coordinación o disparidad de criterios"*.

El apartado G del artículo 122 en su primer párrafo señala las materias en las que se pueden suscribir los convenios:

- 1) Asentamientos humanos
- 2) Protección al ambiente

- 3) **Preservación y restauración del equilibrio ecológico**
- 4) **Transporte**
- 5) **Agua potable y drenaje**
- 6) **Recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos**
- 7) **Seguridad pública**

Así mismo señala que las comisiones se constituirán por acuerdo conjunto de los participantes y que en el instrumento que cree cada una se determinará la forma en que serán integradas, su estructura y funciones.

Se fijan una serie de aspectos que deben establecerse a través de las comisiones los cuales se encuentran en los incisos a, b y c del apartado a que nos referimos:

"a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado.

"b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

"c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

Finalmente, El apartado H del artículo 122 dispone que las prohibiciones y limitaciones que la Constitución establece para los estados, se aplicarán a las autoridades del Distrito Federal. Tales limitaciones y restricciones se encuentran principalmente en los artículos 117 y 118 de nuestra Ley Fundamental.

B) Órganos del Distrito Federal

a) El Congreso de la Unión y La Asamblea Legislativa

El crecimiento de la población en la ciudad de México y la exigencia de sus habitantes de contar con mayores espacios de representación hicieron que paulatinamente los Poderes

de la Unión fueran perdiendo algunas de sus facultades sobre el Distrito Federal en favor de órganos de carácter local.

Sobre esto, en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales de 1987 por la que se creó la Asamblea del Distrito Federal, menciona: "Nuestra Constitución contiene un sistema integral de distribución de competencias y atribuciones, para dar vigencia a los principios de integridad del orden jurídico y de división de Poderes, por lo que al crearse un nuevo órgano, resulta indispensable asignarle un ámbito competencial, que necesariamente debe tomarse de los órganos ya creados".

Es el caso del Congreso de la Unión. Anteriormente, como pudo estudiarse en el capítulo II de este trabajo¹⁰⁴, la Constitución Establecía en la fracción VI del artículo 73 las facultades del Congreso sobre el Distrito Federal. Esta fracción sufrió diversas modificaciones¹⁰⁵ hasta que el 22 de agosto de 1996 finalmente fue derogada. Las facultades que se le fueron restando han sido depositadas en la ahora llamada Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sin embargo conservó algunas que se trasladaron al apartado A del artículo 122.

De tal manera, como lo habíamos señalado, el Distrito Federal ha quedado con dos órganos legislativos a la vez: el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa.

La fracción I del apartado A señala que corresponde al Congreso "*Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa*".

Esto constituye una situación especial para la entidad ya que, mientras que en nuestro régimen constitucional existen facultades expresas para la federación e implícitas para los estados, como lo señala el artículo 124 de nuestra Ley Fundamental, en el caso del Distrito Federal sucede lo contrario.

En relación a la fracción I del apartado A, se encuentra el inciso "o", de la fracción V, apartado C, Base Primera, el cual dispone que entre las facultades de la Asamblea Legislativa se encuentran "*Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución*".

El establecimiento de facultades implícitas del Congreso, fue trasladado de la anterior fracción VI del artículo 73, por lo que importa ver la exposición de motivos de la iniciativa de reformas de 1993: "*...se propone...asentar la facultad legislativa del Congreso de la Unión para el distrito federal, precisando que esto será así en las materias que no están expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes. Con ello, la facultad genérica pertenece al Congreso de la Unión y la facultad específica en*

¹⁰⁴ Vid. supra p. 60.

¹⁰⁵ Vid. supra p. 61.

distintas materias listadas en el artículo 122 queda bajo la competencia de la Asamblea”.

La fracción II del apartado A faculta al Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Debe entenderse que corresponde también al Congreso reformarlo cuando así sea necesario.

En cuanto a la fracción III, ésta plantea que el Congreso puede legislar en materia de deuda pública del distrito federal. La razón de este precepto es que el endeudamiento del Distrito Federal afecta de manera directa a la federación.

La fracción IV del apartado A, coherente con la esencia de la institución del Distrito Federal, permite al el Congreso General *“Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido funcionamiento de los Poderes de la Unión”*. El logro de mayores espacios democráticos para los habitantes de la ciudad de México no puede hacerse en menoscabo de la garantía de orden que debe prevalecer en la sede de los Poderes Federales y por tanto se reserva para el Congreso esta amplia facultad.

La fracción V señala que a éste corresponden también *“Las demás atribuciones que señala esta Constitución”*. Entre esas atribuciones encontramos las siguientes:

- Artículo 73 fracción VIII: *“...aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos , que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente conforme a las bases de la ley correspondiente...”* Esta disposición concuerda con la fracción III, apartado A, del artículo 122.
- Artículo 73 fracción XXIII: *“expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública...”*.
- Artículo 74 fracción V (en relación con los artículos 110 y 111). Entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se encuentra: *“Declarar si ha lugar o no a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución”; y “Conocer de las imputaciones que se hagan de a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren”*.
- Artículo 76 fracción VII (relacionado con el artículo 110). Se menciona entre las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión la de *“erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los*

intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución".

- **Artículo 76 fracción IX.** Otra de las facultades exclusivas del Senado es la de *"nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución"*. Este precepto se vincula con el párrafo tercero de la fracción I, Base Segunda del apartado C y con el apartado F del artículo 122.
- **Artículo 109** (en relación con el artículo 110): *"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad de conformidad con las siguientes prevenciones:*
I. Se Impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho...".
- **Artículo 110** (relacionado con los artículos 74 fracción V, 76 fracción VII y 109). Entre los servidores públicos que pueden ser sujetos de juicio político se encuentran el Jefe de Gobierno, el Procurador General de Justicia, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal y los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal. Agrega el precepto que: *"la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado"*.
- **Artículo 111** (en relación con el artículo 74 fracción V): *"Para proceder penalmente contra...los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal...y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal...por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado"*.

Ocupémonos ahora del otro órgano legislativo para el Distrito Federal, la Asamblea Legislativa.

En la reforma al artículo 73 fracción VI de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Agosto de 1987 se crea la *Asamblea del Distrito Federal* a la que se le otorga la facultad de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos en diversas materias. El 25 de octubre de 1993, tras las adecuaciones al artículo recién citado y al 122, oficialmente toma el nombre de *Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, y

asume nuevas facultades por las cuales puede legislar en importantes materias en el ámbito local.

La actual Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes¹⁰⁰ menciona en su artículo 7 que la Asamblea es "*el órgano local de gobierno al que corresponde la función legislativa en el Distrito Federal en las materias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga*".

Con la reforma al artículo 122 constitucional, las disposiciones relativas a la asamblea quedaron comprendidas en Base Primera del Inciso C, excepto en lo referente a la integración de ese órgano, lo cual se insertó inexplicablemente en el párrafo tercero del artículo como fue mencionado en su momento. La Asamblea se compone de "*el número de diputados electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal*" en los términos que señale la Constitución y el Estatuto de Gobierno.

De tal manera, a los anteriormente llamados Representantes, se les da ahora la categoría de Diputados en el ámbito local.

Esos diputados, de acuerdo con la fracción I de la Base Primera, deben ser elegidos cada tres años "*por voto universal, libre y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99*" de la Constitución. Estos preceptos se refieren precisamente a esos aspectos en el ámbito federal. Cabe señalar que, al no existir un órgano electoral propio del Distrito Federal, es el Instituto federal Electoral el que se encarga hasta ahora de las elecciones en la entidad a través de un organismo desconcentrado, que es el Consejo Local del Distrito Federal.

Para ser diputado a la Asamblea Legislativa, establece la fracción II que los requisitos no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal, y menciona que son aplicables en lo que resulte compatible, los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de la propia Constitución.

Veamos la parte de los artículos aquí aludidos que atañen a la Asamblea:

- Artículo 51. Señala que por cada diputado propietario se elegirá un suplente.
- Artículo 59. Dispone que los diputados propietarios y los suplentes que hayan entrado en ejercicio no pueden ser reelectos para el periodo siguiente, y que los suplentes que no estén en ese supuesto sí pueden ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios.

¹⁰⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995.

- **Artículo 61.** Establece la inviolabilidad de los Diputados por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y la obligación del presidente (en este caso de la Asamblea) de velar por el respeto al fuero de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.
- **Artículo 62.** Determina que los Diputados no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados (y se agregaría aquí ni del Distrito Federal), por los cuales *"se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva (se entendería que de la Asamblea); pero entonces cesarán en sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación"*. La misma regla se observa con los diputados suplentes si entran en ejercicio. La infracción de esta disposición es castigada con pérdida del carácter de diputado.
- **Artículo 64.** Contempla que los diputados que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso (en el particular de la Asamblea), no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día que falten.
- **Artículo 77 fracción IV.** Contiene la facultad de expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de los miembros del órgano colegiado. En el caso de los diputados electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista respectiva (en el caso del Distrito Federal hay una sola circunscripción plurinominal), después de habérsele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

La fracción III de la base que aquí se analiza, establece que *"al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta en la Asamblea"*.

Llama la atención que, siendo la cláusula de gobernabilidad uno de los puntos discutidos en los trabajos para la reforma del Estado, y habiendo sido eliminada, o por lo menos disminuida sustancialmente en el ámbito del Congreso de la Unión al modificarse la fracción V del artículo 54 constitucional, se haya conservado en la composición de la Asamblea Legislativa.

El Estatuto de Gobierno deberá señalar, por disposición de la fracción IV de la Base Primera, las fechas para la celebración de dos periodos de sesiones ordinarias al año así como la integración y atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos.

El actual Estatuto de Gobierno¹⁰⁷ establece en su artículo 39 que "la Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año, y a partir del 15 de marzo de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año".

Así mismo contempla la existencia de una *Comisión de Gobierno*, que además de ser el órgano de gobierno de la Asamblea, actúa durante los recesos de la misma.

Dicho órgano, a petición de la mayoría de sus miembros y el Jefe de Gobierno pueden convocar a sesiones extraordinarias.

Las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal fueron agrupadas en la fracción V de la Base Primera:

"a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

"b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

"Dentro de la Ley de Ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

"La facultad de iniciativa respecto a la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

"La asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

"Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución";

El segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115, al cual remite el precepto anterior, determina que *"Las leyes federales no limitarán la facultad de los*

¹⁰⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994.

Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a)¹⁰⁸ y c)¹⁰⁹, ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones. "

"c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducta de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

"La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la Ley de Ingresos y del proyecto del Presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

"d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

"e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

"f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;

En los incisos señalados de la fracción IV del artículo 116 se determina que las Constituciones y Leyes de los estados en materia electoral deben garantizar los principios rectores de las elecciones, la existencia de un sistema de medios de impugnación y los plazos convenientes para el deahgo de las impugnaciones, financiamiento y acceso a los medios de comunicación equitativos para los partidos políticos, así como criterios para fijar límites a las aportaciones privadas y la tipificación de delitos en materia electoral.

En cuanto a la exclusión de la contienda electoral de los partidos que carecen de registro nacional, nos parece que coarta las posibilidades de que grupos de ciudadanos cuyo interés se centra en el ámbito local -por tratarse de la entidad donde nacieron o donde residen-, puedan asociarse y participar de manera activa en la vida pública de la misma, a diferencia de los habitantes de los estados de la Unión.

¹⁰⁸ Tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

¹⁰⁹ Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios.

"g) Legislar en materia de Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

"h) Legislar en materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

Al respecto es importante señalar que en el artículo décimo primero transitorio se determina que "La norma que establece la facultad de la Asamblea para legislar en materias civil y penal para el Distrito Federal entrará en vigor el 1º de enero de 1999".

"i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;

"j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

"k) Regular la prestación y la concesión de los servicios público; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros, y abasto, y cementerios;

"l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3º de esta Constitución.

Ése artículo establece que "el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá la leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las disposiciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos ellos que las infrinjan."

"m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

"n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de los Contencioso Administrativo del Distrito Federal;

"ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión

Cabe preguntarse si "presentar iniciativas" equivale a "iniciar leyes" en los términos del artículo 71 de la Constitución, el cual determina que "el derecho de iniciar leyes o decretos compete": al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados.

Hasta antes de las reformas de 1993, el inciso j) de la base 3a, fracción VI del artículo 73 constitucional establecía como una de las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal la de "iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal. Y agregaba: "Las iniciativas que la Asamblea de Representantes presente ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, pasarán desde luego a comisión para su estudio y dictamen". Todo esto desapareció.

Nos parece que, en todo caso, la redacción anterior a la reforma de 1993 era más clara y completa.

"o) Las demás que se confieran expresamente en esta Constitución.

La enumeración de las facultades de la asamblea en la Base Primera del apartado C, y en especial en su fracción V, es bastante amplia, por lo que hay pocas disposiciones constitucionales fuera de esas que le atribuyan a ese órgano otras facultades, sin embargo a continuación señalamos algunas.

- Artículo 122 apartado C, Base Segunda, párrafo tercero. En el caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno, "por renuncia o cualquier otra causa", la Asamblea designará un sustituto que termine el cargo.
- Artículo 122 apartado C, Base Cuarta, fracción I, párrafo segundo: Conocer y, en su caso aprobar, los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que le someta el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como ratificarlos en su cargo después de haberlo ejercido durante seis años.

b) Órgano Ejecutivo

Al establecer el artículo 122 que el Gobierno del Distrito Federal "está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local", si queremos referirnos al primero de estos, nos encontramos nuevamente con una situación jurídica especial para la Capital de la República.

El párrafo cuarto del artículo menciona que *"El jefe de Gobierno tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona..."*.

Sin embargo, el Presidente de la República conserva varias facultades sobre el Distrito Federal, las cuales están enumeradas en el apartado B:

"I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;

Cabe resaltar que entre las facultades del Presidente ya no se le atribuye la de iniciar leyes ante la Asamblea Legislativa como se encontraba establecido en el inciso e de la fracción II y en el párrafo primero de la fracción V del artículo 122 anterior.

Esta cuestión hace pensar en que además el Presidente de la República carecería del derecho de veto sobre las leyes que emanan de ese órgano, lo cual correspondería ahora solamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos del inciso b) fracción II, Base Segunda, apartado C del artículo 122 actual.

Lo anterior resulta de suma importancia para la autonomía del Distrito Federal en cuanto a su régimen gubernamental, pero también debe pensarse, al elaborar la legislación secundaria, en mecanismos que eviten la expedición de leyes y decretos que pudieran afectar el desempeño de los Poderes Federales. Tal escenario podría presentarse en caso de que existiera una mayoría de Diputados a la Asamblea Legislativa y un Jefe de Gobierno de un mismo partido, mientras que el Presidente de la República fuera de un partido distinto.

"II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

"III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley.

"IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y

"V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

Entre las que establece la Constitución se encuentran las siguientes:

- Artículo 122, apartado C, Base Segunda párrafo tercero. En congruencia con la ya citada fracción II del apartado B, dispone que, en caso de remoción del Jefe de

Gobierno del Distrito Federal, el Presidente de la República debe presentar al Senado la propuesta del sustituto que debe concluir el mandato.

- Artículo 122, apartado E. Como ya se mencionó, el Presidente de la República tiene el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal.

Refiriéndonos ahora al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ha de señalarse la importancia de la reforma en cuanto a la representatividad de esta institución.

Desde la supresión de las municipalidades en la ciudad de México en 1928, un sector importante de sus habitantes deseaba la instauración de canales de participación y representación ciudadana.

Con la Reforma de 1993 se dio un primer paso estableciendo que el *Jefe del Distrito Federal* sería nombrado por el Presidente de la República de entre los miembros de la Asamblea de Representantes, la cual ratificaría a su vez dicho nombramiento.

Sin embargo tal mecanismo nunca se puso en práctica debido a que el artículo quinto transitorio de la iniciativa estableció que el primer nombramiento bajo tales condiciones tendría verificativo en diciembre del año 2000.

Antes de que eso sucediera, vinieron las reformas de 1996 por las que el ahora llamado Jefe de Gobierno del Distrito Federal será electo por votación universal, libre, directa y secreta.

Dentro de la Reforma Política del Distrito Federal puede decirse que este fue el logro más importante. Al efecto, la exposición de motivos de la misma subraya: *"Parte medular de la propuesta de reforma política que contiene esta iniciativa, es la elección de del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por votación, libre, directa y secreta, que atiende a una arraigada aspiración democrática de sus habitantes"*

Las disposiciones relativas al Jefe de Gobierno se encuentran en la base segunda del apartado C del artículo 122:

"I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Debe aclararse aquí que el artículo séptimo transitorio establece: *"el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elegirá en el año de 1997 y ejercerá su mandato, por ésta única vez, hasta el día 4 de diciembre del año 2000"*.

Continúa la fracción I:

"Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno gozo de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial."

Una situación que causo revuelo a nivel nacional fue que en el decreto se incluyó el artículo noveno transitorio que a la letra dice "El requisito que establece el párrafo segundo de la fracción I de la Base Segunda del apartado C del artículo 122, que prohíbe acceder al Jefe de Gobierno si se hubiese desempeñado tal cargo con cualquier carácter, debe entenderse aplicable a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación".

Se habló mucho de que este precepto llevaba dedicatoria personal, en virtud de que se le cerró el paso, para competir en las elecciones de Jefe de Gobierno a un connotado ex Jefe del Departamento del Distrito Federal que decidió separarse de las filas del partido en el poder, Manuel Camacho Solís.

El párrafo tercero de la fracción primera determina:

"Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta absoluta por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto".

Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno se encuentran en la fracción II de la Base Segunda, y son las siguientes:

"a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

"b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes deberá ser promulgada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

"c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;

"d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;

"e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y

"f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

Entre las que se encuentran en la propia Constitución localizamos las que a continuación se enuncian:

- Artículo 27 fracción VI: *"Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos"*. Se entiende que corresponde al titular del Ejecutivo local ejercitar esta facultad por ser el encargado de la administración de los bienes de la entidad.
- Artículo 73 fracción VIII: *"...el Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda (montos de endeudamiento que requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público) a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar un informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe de Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal al rendir la cuenta pública"*.
- Artículo 122 apartado A fracción III. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal debe someter a consideración del Presidente de la República la propuesta de montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.
- Artículo 122 apartado C, Base Primera fracción IV. Señala que es facultad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, convocar a sesiones extraordinarias a la Asamblea Legislativa.
- Artículo 122 apartado C, Base Primera, fracción V, inciso b), párrafo cuarto. Debe recibir de la Asamblea Legislativa su proyecto de presupuesto e incluirlo en la iniciativa de presupuesto de egresos.
- Artículo 122, apartado C, Base Cuarta, fracción I, párrafo segundo: *"Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del*

Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la Decisión de la Asamblea Legislativa".

- **Artículo 134:** *"Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas parastatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados".*
- **Artículo 122 apartado C, Base Cuarta, fracción VI.** Recibir del Consejo de la Judicatura *"el presupuesto de los tribunales de justicia de la entidad"* e incluirlo en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la asamblea legislativa.

En virtud de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene a su cargo la administración pública de la entidad, como pudimos verlo en el cuarto párrafo del artículo 122, importa aquí analizar la Base Tercera del apartado C del mismo, el cual establece, respecto a la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, que el Estatuto:

"I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados.

"II. Establecerá los órganos político administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

"Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal"

"Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

Este fue, junto con la elección popular del Jefe de Gobierno, una de las decisiones más controvertidas e importantes de la Reforma Política del Distrito Federal. El Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, Puntos Constitucionales, Distrito Federal y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores menciona: "... la modificación más trascendente acordada por los partidos políticos es la de la elección directa, mediante voto universal y secreto, del Jefe del Gobierno del Distrito federal y de los titulares de las demarcaciones administrativas del Distrito, lo cual vendrá a contribuir a la estabilidad del gobierno del D.F. y servirá de sustento primario a las complejas y a veces impopulares decisiones que se tienen que tomar para su gobierno."

Resultará interesante observar lo que se espera por ejemplo cuando haya un Jefe de Gobierno y titulares de demarcaciones de diferentes partidos. Esperamos que exista la madurez política necesaria para que puedan coexistir en el Gobierno del Distrito Federal diferentes ideologías manteniendo la estabilidad de la Ciudad. Así mismo será necesaria una legislación secundaria que cuide la gobernabilidad en la misma.

Cabe aclarar que el artículo Décimo transitorio determina que la elección de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito federal, "entrará en vigor el 1º de enero del año 2000; en el año de 1997 se elegirán en forma, en los términos que señale la ley".

De tal forma la denominación *delegaciones*, que obedece al carácter de órgano desconcentrado del Distrito Federal, es sustituido por el de *Demarcaciones Territoriales*. Esa curiosa nomenclatura resulta del carácter especial de dichas demarcaciones territoriales que no se pueden equiparar con municipios pero que, al ser sus titulares electos democráticamente, tampoco pueden seguir teniendo el carácter de órganos administrativos desconcentrados. Probablemente tendrá que ser modificado el término para que no se hable por ejemplo de *Demarcación Territorial Tlalpan* o *Demarcación territorial Gustavo A. Madero*.

c) Órganos Judiciales del Fuero Común.

Como lo mencionamos anteriormente, el quinto párrafo del artículo 122 establece que el tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y "los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno", ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La Base Cuarta se refiere precisamente al Tribunal Superior de Justicia y "los demás órganos del Fuero Común.

La función jurisdiccional en el Distrito Federal, desde la independencia de nuestro país, era encabezada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dado que la situación especial de la entidad le impedía tener Poderes propios.

Durante el régimen centralista se dispuso, por ley de 23 de mayo de 1837, la creación de un tribunal superior para la ciudad de México; sin embargo nunca entró en funciones por las difíciles circunstancias en que se encontraba el país en esa época.

Ya reinstaurado el régimen federal, la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, expedida por el presidente interino Juan Álvarez el 23 de noviembre de 1855, creó el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, mismo que fue cerrado temporalmente por decreto del Presidente Juárez

de fecha 24 de enero de 1862 debido a la intervención francesa. Durante ese tiempo sus funciones fueron absorbidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El 3 de marzo de 1863, el Congreso de la Unión decretó la reapertura del Tribunal y el 24 de enero de 1868 se publicó su reglamento.¹¹⁰

Como pudo verse en el capítulo 2° de este trabajo, en la Constitución de 1917 quedó parcialmente regulado el Tribunal por la base 4°, fracción VI del artículo 73, actualmente derogada.

La Base Cuarta, apartado C del nuevo artículo 122 constitucional, en su fracción I, establece actualmente las disposiciones relativas al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Determina en su primer párrafo que los requisitos para ser Magistrado del Tribunal Superior son los mismos que la Constitución exige para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, y agrega que los aspirantes deben haberse distinguido *"en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal"*.

Los requisitos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia se encuentran en el artículo 95 de la Constitución y son:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de su designación;
- Poser el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.
- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y
- No haber sido secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

¹¹⁰ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo IV. Ed. Porrúa. México. 1992. p. p. 3172 y 3173.

Así mismo señala la fracción I de la Base Cuarta del artículo 122 que *"el Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva"*.¹¹¹

Contempla esta fracción en su segundo párrafo que, para cubrir las vacantes de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal debe someter la propuesta respectiva a la Asamblea Legislativa.

Los Magistrados ejercerán su cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea. En caso de que se verifique este supuesto, sólo podrán ser privados de su puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución. Cabe señalar al respecto que el artículo 110 de nuestra carta magna los incluye entre los servidores públicos que pueden ser sujetos de juicio político.

La fracción II de la Base cuarta se refiere al Consejo de la judicatura del Distrito Federal, el cual está encargado de *"la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales"*. El consejo de la judicatura consta de siete miembros presididos por el presidente del Tribunal Superior de Justicia. Los seis miembros restantes son: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, designados mediante insaculación; uno nombrado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos electos por la Asamblea Legislativa.

Todos los consejeros deben reunir los requisitos para ser Magistrado y su cargo tendrá una duración de cinco años, siendo sustituidos de manera escalonada y no pueden ser reelectos.

De acuerdo al párrafo tercero de la fracción recién citada, *"el Consejo designará a los jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de la carrera judicial"*.

La Fracción II de la Base Cuarta, dispone que *"se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura"*, considerando lo dispuesto en el artículo 100 de la Constitución, que es el que sienta las bases de la integración y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal.

En la fracción IV se establece que el Estatuto de Gobierno debe fijar los criterios conforme a los cuales la Ley Orgánica correspondiente establecerá *"las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial"*.

¹¹¹ La actual Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, establece que este se integra de 49 Magistrados y funciona en pleno y en salas.

Son aplicables a los miembros el Consejo de la Judicatura, a los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de la Constitución, según la fracción V de la Base Cuarta. De tal manera, los funcionarios aludidos estarían impedidos para:

- Aceptar o desempeñar empleos o encargos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.
- Actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder judicial de la Federación dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro.

Y las sanciones que recibirían en caso de infringir lo previsto en el artículo 101 son: la pérdida de su cargo dentro del órgano judicial del Distrito Federal correspondiente, así como de las prestaciones y beneficios que aquel conlleve independientemente de las demás sanciones que contemplen los ordenamientos secundarios.

Finalmente, la fracción VI de la Base Cuarta, impone al consejo de la Judicatura las obligaciones de elaborar el presupuesto de los tribunales de justicia de la entidad y de enviárselo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

Señala el jurista Ignacio Burgoa que "el poder judicial"...es "la función jurisdiccional misma", es decir, aquella que "tiene la finalidad esencial de dirimir controversias o conflictos jurídicos que se suscitan entre dos o más sujetos de muy diversa y variada índole". Y agrega "Atendiendo a esta equivalencia conceptual, el "poder judicial" respecto del Distrito Federal es la función jurisdiccional que tiene como imperium su territorio, sin que en realidad jurídica deba entenderse como el conjunto de "órganos judiciales" que en él existen y actúan. Siguiendo este orden de ideas, el "poder judicial" de dicha entidad federativa no se deposita, como función, únicamente en la judicatura tradicional y clásica compuesta por los tribunales civiles y penales propiamente dichos, sino, además, en otros órganos conforme a la naturaleza subjetiva y objetiva de los conflictos que se trate".¹¹²

Considerando lo anterior, trataremos en esta parte lo concerniente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Éste es "el organismo judicial al cual se le encomienda el conocimiento y resolución de todos los conflictos que surgen entre los habitantes y las autoridades administrativas del propio Distrito, incluyendo las de carácter fiscal".¹¹³

¹¹² Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit. p. 925.

¹¹³ Diccionario Jurídico Mexicano, p. 3161.

La Base Quinta del apartado C del artículo 122 sienta las bases para dicho Tribunal:

"Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

"Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica."

III. EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Al carecer aún el Distrito Federal de soberanía en su régimen interior, de la cual sí gozan los Estados de la Unión, se encuentra regulado por una ley denominada, a partir de las reformas de 1993, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la cual, como ya lo mencionamos, es expedida por el Congreso de la Unión.

Es interesante la opinión del maestro Miguel Acosta Romero quien menciona: "Al margen de que se transforme o no en Estado de la Federación, continúe como Distrito Federal o cambie su estructura, creo que es imperativo que el Distrito Federal tenga una Constitución local propia aprobada por su ciudadanía y no impuesta por los órganos del poder".¹¹⁴

Las nuevas disposiciones contenidas en el artículo 122 hacen necesaria la modificación del marco normativo del Distrito Federal, y dentro de este, el del Estatuto de Gobierno.

El artículo décimo tercero transitorio del decreto que contiene la Reforma Política del Distrito Federal determina que "todos los ordenamientos que regulan hasta la fecha a los órganos locales en el Distrito Federal seguirán vigentes en tanto no se expidan por los órganos competentes aquellos que deban sustituirlos conforme a las disposiciones y las bases señaladas en este decreto".

En virtud de lo anterior, continua vigente hasta el momento en que esta tesis fue elaborada, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 1994.

Por no ser materia de este trabajo entrar en el análisis del contenido de este ordenamiento, y dado que se sabe a ciencia cierta que será expedido en el futuro próximo un Nuevo Estatuto, sólo realizaremos algunas anotaciones.

En el capítulo segundo de este trabajo se hizo referencia a la reforma del 28 de agosto de 1928 por la cual, a iniciativa del General Álvaro Obregón, se reformó la fracción VI del artículo 73 constitucional suprimiendo los municipios en la ciudad de México, y su gobierno quedó a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería a través del órgano que señalara la ley respectiva.

La reforma aludida dio lugar a que el Congreso expidiera, el 31 de diciembre de 1928, la *Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales*, con la que se creó el Departamento del Distrito federal; tal ordenamiento fue sustituido por la *Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal*, de 31 diciembre de 1941, la cual a su vez fue remplazada por la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de 1978 y que, finalmente, fue abrogada al expedirse el *Estatuto de*

¹¹⁴ Acosta Romero. Miguel. Op. Cit. p. 315.

Gobierno del Distrito Federal, cuerpo legal que rige actualmente a la entidad y que desde su publicación el 26 de julio de 1994, solo ha sufrido una adición y una reforma por decretos publicados el 3 de junio y el 12 de diciembre de 1995 respectivamente.

Actualmente consta de seis Títulos cuyo contenido, presentado de manera resumida, es el siguiente:

Título Primero. Abarca las disposiciones generales entre las que se menciona que le Distrito Federal es una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propios; establece que sus límites son los fijados por los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898.¹¹⁵; determina las calidades de *vecino* y *ciudadano* del Distrito Federal; determina que el gobierno de la entidad está a cargo de los Poderes de la unión que lo ejercen por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal, los cuales enumera; enlista los principios estratégicos que debe atender la organización política y administrativa del mismo; hace una breve referencia a la justicia laboral y a las responsabilidades de los servidores públicos en el ámbito local, para lo cual remite a la Constitución Federal.

Título Segundo. Contiene los Derechos y Obligaciones de los habitantes y ciudadanos del Distrito federal.

Título Tercero. Plasma las atribuciones de los Poderes de la Unión respecto al Gobierno del Distrito Federal, por lo que enuncia las facultades que en la materia tienen el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Presidente de la república.

Título Cuarto. Fija las bases para la organización y las facultades de los órganos locales de Gobierno del Distrito Federal.

Título Quinto. Establece las bases para la organización de la Administración Pública de la entidad y la distribución de atribuciones entre sus órganos.

Título Sexto. Contiene las disposiciones referentes a los Consejos de Ciudadanos como órganos de representación vecinal y participación ciudadana.

¹¹⁵ María del Pilar Hernández menciona que el legislador incurrió en un error al incluir el decreto de 15 de diciembre de 1898 pues tal documento solo contiene un arreglo sobre límites entre los estados de Hidalgo y Puebla, pero en ellos no tuvo participación el Distrito Federal y tampoco resultó afectado. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal Comentado. UNAM-DDF. México. 1996. P. 7.

CONCLUSIONES

1. Desde el inicio de nuestro país como Estado Federal, se presentaron grandes discusiones en torno al Distrito Federal, entre ellas se mencionó que el Constituyente de 1824 no tenía facultades para elegir la residencia de los Poderes, pues de acuerdo con la propia Constitución, en la fracción XXVIII de su artículo 50, incluía entre las facultades del Congreso General la de "elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación...". De tal manera, con el decreto de 18 de noviembre de 1824, se le arrebató esa posibilidad al Congreso ordinario. No en vano los intentos de los diputados José Mariano Marín, José María Lombardo y José María Becerra para tratar de detener, sin éxito, tal aberración.

En la aprobación del nuevo artículo 122 y antes en las reformas de 1993, el Constituyente Permanente también invadió la esfera competencial del Congreso Ordinario.

Por las reformas de octubre de 93 se determinó, en la fracción primera del precepto citado, que "Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:..." y ahí se desglosaban varios aspectos que ese cuerpo legal debía contemplar.

Tras las Reforma Política del Distrito Federal de 1996, el apartado C del artículo 122 establece: "El Estatuto de Gobierno se sujetará a las siguientes bases:...", y nuevamente se enuncian ampliamente los materias que debe regular esa ley secundaria.

Creemos que el Constituyente Permanente limitó en demasía a los legisladores a quienes correspondía elaborar el Estatuto.

Esas que el apartado C llama bases, entran en detalles como el porcentaje de votación para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, los requisitos para ser Jefe de gobierno, el mecanismo para cubrir las vacantes de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y la Integración del Consejo de la Judicatura de la entidad.

En torno a esto, debería considerarse el pensamiento del maestro Emilio Rabasa Mishkin, quien atinadamente señala que en la Constitución, "...en general solo deben fijarse normas muy genéricas para las entidades federativas..." por lo que se pronuncia en contra de "minucias exageradas e impropias de la jerarquía, dignidad, rango y generalidad de una Constitución Federal".

2. No se entiende que, cuando por un lado se le da al Distrito Federal la suficiente autonomía como para que sus habitantes elijan a su Jefe de Gobierno y aún a los titulares de las llamadas *Demarcaciones Territoriales*, y para que además la facultad de iniciar leyes ante la Asamblea Legislativa corresponda únicamente a sus miembros y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, no se le otorgue por otra parte, a ese órgano

colegiado, la facultad de expedir y reformar, conforme a la realidad cambiante de la entidad, el Estatuto de Gobierno.

Se podría pensar en el temor de que el Estatuto elaborado y sancionado sólo por el órgano legislativo estrictamente local pudiera afectar a los Poderes Federales en tanto que se trata de la regulación interna de la entidad donde éstos tienen su asiento. Sin embargo ese prejuicio puede disiparse fácilmente si tomamos en cuenta los siguientes aspectos:

- Ya que se establecieron de una manera tan amplia y minuciosa, como lo acabamos de comentar, una serie de bases a las que se debe sujetar el estatuto, difícilmente se podría extralimitar la asamblea al legislar de manera más detallada los aspectos fundamentales del Gobierno y la organización del Distrito Federal.
 - El propio artículo 122 establece claramente en su apartado A que corresponde al Congreso "dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz comportamiento de los Poderes de la Unión"
 - Ante posibles controversias constitucionales entre el Distrito Federal y la Federación, nuestra Carta Magna contiene los mecanismos necesarios para resolverlas, especialmente en el artículo 105 constitucional.
3. Nos parece que tampoco hay razón para que se excluya a la Asamblea Legislativa de intervenir en la aprobación de las reformas constitucionales en los términos del artículo 135 de la Ley Fundamental. De lo contrario se priva a la representación local de la principal y más poblada entidad de la República, de tomar parte en dicho proceso cuyo resultado final le afecta tanto como a cualquier estado de la Federación.

Si el nuevo artículo 122 faculta a la Asamblea Legislativa para "*presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito federal, ante Congreso de la Unión*", y considerando que la potestad legislativa de éste sobre la entidad ha quedado bastante acotada, sería absurdo que en caso de que la Asamblea sugiriera una adecuación a la Constitución en materia del Distrito Federal, lo cual resulta muy probable, no pudiera intervenir en la aprobación de la propia reforma que impulsó.

4. Resultará necesario también que la Asamblea tenga la facultad de legislar en materia de responsabilidades de servidores públicos, en coherencia con la facultad que otorga la Constitución en su artículo 109 a las legislaturas de los Estados.
5. Una disposición fundamental para ubicarse en la problemática actual del Distrito Federal, es el artículo 44 de la Constitución, al cual hace referencia el primer párrafo del precepto al que se dedica esta tesis.

El maestro Manuel Herrera y Lasso señalaba el error que se cometió al desaparecer en la constitución de 1917 al Estado del Valle de México de entre las partes integrantes de

la Federación, excluyéndolo del artículo 43 y la desafortunada redacción del artículo 44 por el que los “límites naturales del valle de México” se hacían coincidir con los del Distrito Federal. Todo ello conduce a que la traslación de los Poderes Federales no podría hacerse sin la necesaria reforma de los preceptos antes citados.

Si a ello agregamos que con la reforma de octubre de 1993 se identificó por completo a la ciudad de México con el Distrito Federal y a ambas con la capital de la República, vemos que la situación se complica. Se ha hablado incluso de que la ciudad de México “no existe” jurídica o administrativamente.

El término ciudad es muy complejo y ampliamente discutido en diferentes campos del conocimiento. Para Max Weber, desde el punto de vista sociológico, la ciudad “equivaldría a una gran concentración de casas colindantes, dispuestas en orden compacto, que forman una aglomeración dotada de una identidad tan amplia que en ella no se produce la agrupación ordinaria y específica de la vecindad caracterizada por un conocimiento personal y recíproco de sus habitantes”.

La polis griega, de donde heredamos en occidente la concepción de la ciudad, en concepto del Filósofo José Ortega y Gasset, “no es, primordialmente, un conjunto de casas habitables, sino un lugar de ayuntamiento civil, un espacio acotado para funciones públicas”.

Lo que deseamos expresar es que una ciudad es un ente real, que nace de la asociación humana y que crece conforme se le suman nuevos miembros; avanza hacia arriba, hacia los lados, incluso se cava la tierra para dar cabida a más seres humanos; por tanto no es tan sencillo ni conveniente como pareciera, identificar de manera artificial una ciudad con una institución jurídico política.

Anteriormente, la ciudad de México era solamente una parte del Distrito Federal, lo cual podemos corroborar en el artículo 8º de la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal de 1941.

6. Respecto a la identificación de la capital con el Distrito Federal, es interesante ver lo que sucede en otros países: Caracas no es sinónimo de Distrito Federal. Este forma parte del área metropolitana de Caracas.

En el caso de Brasilia no es lo mismo que Distrito Federal porque está comprendida dentro del área destinada al Distrito Federal brasileño, pero no la cubre por completo.

En Canadá y Argentina no puede siquiera hablarse de un Distrito Federal; en el primer caso, por la autonomía que conservan los municipios que conforman la capital del país, principalmente Hull y Ottawa.

Argentina, por su parte, tiene asentada su capital sobre los municipios de Buenos Aires, Belgrano, y San José de Flores, quedando solo bajo la “jurisdicción de la

nación" los inmuebles públicos destinados a las autoridades federales. Lo mismo puede decirse en el caso de Alemania, donde se respeta la autonomía municipal.

En los Estados Unidos, con la anexión de Georgetown al territorio del Distrito de Columbia, se puede hablar de que la Ciudad de Washington ocupa un área coextensiva a la del Distrito federal. Sin embargo en la constitución norteamericana se establece que la ciudad de Washington, capital de los Estados Unidos, y el Distrito sean una y la misma cosa.

De tal manera vemos que no necesariamente la capital de un Estado Federal debe ser identificada con el Distrito Federal y mucho menos con una ciudad en especial.

7. Si acudimos nuevamente al derecho comparado sobre los casos analizados en el capítulo tercero de este trabajo, nos daremos cuenta de que en todos los casos excepto en el de México, se respeta el régimen municipal en la actualidad:

En Venezuela, como ya se dijo, el Distrito Federal sólo es parte de Caracas, el resto de su área metropolitana la conforman municipios pertenecientes al Estado de Miranda. Dentro del propio Distrito Federal existen municipios. Sin embargo hemos visto que la autonomía municipal se ve bastante limitada por la necesidad de sacrificar parte de esta en favor de una atención más adecuada de las necesidades de la población.

Respecto a la República Argentina, las municipalidades conservan su carácter; En Alemania, cada *Land* debe respetar la autonomía municipal; En Canadá el Gobierno Federal tiene facultades para realizar expropiaciones para cubrir sus necesidades respecto a edificios públicos, además de que existe una Comisión para la conservación y el desarrollo de la capital, sin embargo no se invade la esfera competencial de los municipios donde ésta se encuentra asentada.

El artículo 32 de la Ley Fundamental del Brasil dispone que corresponden al Distrito Federal "*las competencias legislativas reservadas a los Estados y Municipios*". Determina además la propia Constitución la elección de un Gobernador y un Vicegobernador. Aún en una ciudad creada ad hoc para recibir a los poderes Federales, se conservaron, en la medida de lo posible, derechos políticos de sus habitantes.

Washington, que sirvió de modelo para la erección del Distrito Federal en otros países, fue fundada y planeada de una manera distinta a la mayoría de las capitales: Fue una ciudad edificada especialmente para albergar a los Poderes Federales; además, la distribución de los centros económicos es más equilibrada en los Estados Unidos que en otros países, por lo que no se ha convertido en un gran polo de atracción para inmigrantes como sucede con las capitales del tercer mundo. Con todo ello, a partir de la década de los setentas, por la *Self Government and Governmental Reorganization Act*, existe, como ya se mencionó, un alcalde electo por los habitantes del Distrito de Columbia.

En México, donde no se creó un lugar especial para fungir como sede de los poderes federales, sino que estos se fijaron en el centro tradicional de poder económico y político, se respetó durante mucho tiempo el régimen municipal; sin embargo, con la reforma obregonista de 1928, se arrebató a un buen número de ciudadanos la posibilidad de elegir de manera directa a sus autoridades inmediatas.

8. Al analizar la figura del Distrito Federal en otros países pueden observarse por lo menos dos clases: los que se erigieron sobre un territorio escogido especialmente para cumplir dicha función albergando a los poderes federales, como es el caso de Washington y Brasilia, y los que se asentaron sobre centros urbanos preexistentes, como sucedió en México, Venezuela y Argentina.

Dentro de la segunda clasificación puede observarse un mayor número de problemas de carácter competencial al tener que coexistir autoridades de tipo local con las federales, además de que se enfrenta el problema de garantizar el correcto desempeño de los Poderes Federales sin lesionar o al menos afectando lo menos posible, los derechos políticos de los habitantes del lugar sede del Gobierno Federal.

9. La injerencia del Gobierno federal sobre el territorio de un Distrito Federal se explica por varias razones entre las que podemos señalar:

- La seguridad que necesariamente debe ser garantizada para el correcto desempeño de los Poderes Federales así como para el resguardo de las sedes diplomáticas. Esto rebasa el ámbito estrictamente local por tratarse de cuestiones que interesan a toda la Federación y, por tanto, no pueden dejarse solamente en manos de autoridades municipales o estatales.
- La necesidad de que, en el aspecto económico, la sede de los Poderes no sufra de carencias que puedan afectar las labores de estos.
- El principio de igualdad, ya que en el federalismo se parte de la igualdad jurídica de los estados federados, y la ubicación del distrito federal dentro del territorio de alguno de ellos podría darle una preeminencia sobre los demás.

10. La Reforma Política del Distrito Federal se dio en el contexto de la *llamada Reforma Política del Estado*, que consistió en el acuerdo las principales fuerzas políticas del país para adecuar nuestro sistema jurídico a la realidad del país y a las exigencias de los ciudadanos que han demandado y continuarán exigiendo, instituciones más democráticas, elecciones más confiables y espacios de participación más amplios.

Una nación con una creciente conciencia política e inmersa en los cambios de un mundo globalizado, aspira a modernizarse no sólo en los terrenos económico, tecnológico y cultural, sino también en lo social, en lo político y lo jurídico.

Se trató pues de mejorar nuestras instituciones, por lo menos esa fue la intención; el tiempo y la misma ciudadanía darán su veredicto.

11. Fue difícil desglosar el artículo 122 para su estudio. Esto se debe a que no está estructurado de una manera lógica; entre los defectos técnicos de que adolece podemos señalar:

- La extensa e intrincada división del texto en ocho apartados, uno de los cuales se desdobra en cinco bases; cuatro de ellas, a su vez, se ramifican en fracciones y estas en incisos.
- Las disposiciones correspondientes a los órganos de gobierno locales quedan divididas entre los párrafos tercero, cuarto y quinto y las cinco bases que conforman el apartado C.
- El apartado A, referente a las facultades del Congreso de la Unión, no incluye la de la Cámara de senadores, como parte de éste, para remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para lo cual se creó un apartado F.
- El apartado B, en el cual se enuncian las facultades del presidente de la República, no contempla aquella que le corresponde respecto al mando de la fuerza pública, que se dejó en otro apartado, el E.

Por todo ello nos parece que era más sencilla y adecuada la división del cuerpo del artículo 122 anterior.

12. En México se habla de tres niveles de Gobierno, Federal, Estatal y Municipal. En el caso del Distrito Federal y sus *Demarcaciones Territoriales*, por sus características especiales resultaría difícil tratar de encuadrarlos en alguno de los tres. Antes quedaban englobados en el ámbito Federal, sin embargo no puede decirse que siga perteneciendo a éste por la autonomía, si bien limitada, de los órganos de gobierno locales y a la elección popular tanto del Ejecutivo de la entidad como de los representantes a la Asamblea Legislativa, así como de los titulares de las Demarcaciones.

Podríamos encontrarnos así con un nivel de gobierno diferente a los tres que tradicionalmente se manejan, dado que el Distrito Federal y sus demarcaciones ya no es más sólo parte de la Administración Pública Federal, pero tampoco constituye aquel un Estado, ni éstos Municipios.

13. El nuevo artículo 122 consistió en una respuesta práctica a las demandas de los habitantes del Distrito Federal y a las presiones de partidos políticos y organizaciones sociales.

Dice José Trinidad Lanz Cárdenas "... La Constitución regula la realidad nacional. Y cuando la realidad cambia... siendo nuestra Constitución pragmática, tenemos que ir adaptando nuestra Constitución a nuestra realidad".

Así, al ir cambiando las circunstancias en el Distrito Federal, al incrementarse descomunalmente el número de sus habitantes y, a su vez, la conciencia política de éstos, se hizo necesaria la modificación de las disposiciones referentes al Distrito Federal, que se dio principalmente en tres fases: 1) La reforma de 1987 en la que se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como órgano de representación ciudadana. 2) La reforma de 1993, la cual establece nuevas disposiciones para conformación democrática de los órganos de gobierno locales. 3) La reforma de 1996 que perfecciona las instituciones democráticas del Distrito Federal y acota las facultades de los Poderes Federales sobre la entidad acrecentando las de dichos órganos, con lo que se logra una mayor autonomía en el Gobierno de ésta.

14. Cabe señalar que aún existen grandes lagunas que deben ser subsanadas en su mayoría por la legislación secundaria, entre ellas lo referente a las llamadas *Demarcaciones Territoriales*, ya que resulta hasta el momento poco claro el alcance que tendrá esta institución llegando hasta el extremo de que ni siquiera se les ha encontrado nomenclatura adecuada. Al existir la posibilidad de que sus titulares sean electos de manera directa, debe de cuidarse la continuidad en los programas del Gobierno del Distrito Federal, por lo que deben ser bien precisadas sus funciones, facultades y obligaciones. Así mismo, sería conveniente establecer requisitos para aspirar a ocupar el cargo.

Hablando de las *Demarcaciones Territoriales*, se ha debatido ampliamente sobre la potencial *municipalización* del Distrito Federal, dado que aquellas podrán significar una antesala para que se presente este hecho que para algunos significa un peligro y para otros constituye una meta a la que debe llegarse.

Al respecto deben ponderarse las ventajas y desventajas. Entre las primeras podemos señalar las siguientes:

- Existiría un mayor grado de participación de los ciudadanos en los actos de gobierno así como un mayor acercamiento del ciudadano con sus autoridades y, por lo tanto, un nivel más alto de responsabilidad de los funcionarios ante los miembros de la comunidad.
- La autonomía en el manejo de la hacienda municipal permitiría la realización de obras prioritarias para la población y en general una atención más inmediata de sus demandas.
- Debe recordarse además que los ayuntamientos existieron en la ciudad de México desde la colonia y hasta la reforma obregonista de 1928.

Entre las desventajas se encuentran las que a continuación se enuncian:

- Existe un desigual status económico y social en las diferentes *Demarcaciones*. Hasta ahora esto se subsana con una redistribución de los ingresos que llegan a las áreas del Gobierno del Distrito Federal, lo cual no podría presentarse de la misma forma si existieran los municipios. Esto hace pensar en que, de llevarse a cabo la llamada *municipalización*, sería menester realizar previamente una recomposición político-geográfica de tales *Demarcaciones*.
- Puede tornarse compleja la prestación de ciertos servicios que requieren unidad en la toma de decisiones para toda la ciudad, entre ellos la seguridad pública y tránsito (dado que cada municipio cuenta con su propia policía), el de agua potable y alcantarillado y otros que están a cargo de los ayuntamientos.
- Es muy factible que se presenten conflictos de competencia territorial entre autoridades de uno y otro municipio, lo cual constituiría un problema especialmente grave en una urbe como la ciudad de México, donde los problemas entre dos o más municipios podrían trastornar a toda la ciudad.

15. Como pudimos observar en el capítulo histórico, también ha sido centro de una añeja discusión si es o no viable la creación del llamado *Estado 32*. A partir de las reformas al artículo 122 y las campañas a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal esa polémica ha tomado nuevos bríos. Podría pensarse que el nuevo artículo 122 constituye el umbral de la creación de ese Estado del que tanto se ha hablado. Sin embargo cabe también señalar que en ello hay aspectos positivos y negativos que deben considerarse.

Entre los positivos están:

- El Disfrute pleno por parte los habitantes del ahora Distrito Federal de sus derechos políticos, suprimiendo la situación de desventaja frente a los ciudadanos de otras entidades.
- Se eliminarían situaciones *sui generis* para el Gobierno local que se han venido señalando en este trabajo.
- Se lograría una atención más directa de los problemas de la entidad con la toma de decisiones autónomas del Gobierno del Estado.
- Existiría un verdadero Congreso Local y, por tanto se dejarían atrás las limitaciones en la potestad legislativa de la actual Asamblea.

Hablando de los aspectos negativos:

- Pueden presentarse problemas de Gobernabilidad en caso de divergencias entre el Gobierno del Estado y los Poderes Federales, riesgo del que no estaremos exentos con la existencia de un Jefe de Gobierno electo de manera directa por la población; sin embargo, actualmente las facultades de este y de la Asamblea aún están acotadas.
 - Si bien no es imposible la coexistencia de autoridades locales y *nacionales* en un mismo lugar, lo cual se corrobora en el hecho de que en muchos países del mundo así sucede sin mayores problemas, la convivencia de diferentes niveles de gobierno no siempre resulta lo armónico y lo sencillo que se desea. Véase por ejemplo el caso de Venezuela, en el que la administración de Caracas es compleja al concurrir autoridades municipales, estatales y federales.
 - En el caso de la ciudad de Washington donde se dio cabida a la elección de un *Alcalde*, se presentan a la fecha graves problemas de índole política y administrativa, al grado de que se habla de que la capital estadounidense se encuentra casi en bancarrota, y hay quien pide que el control de la misma regrese por completo al Gobierno Federal.
16. La legislación secundaria deberá ser muy cuidadosa de que se garantice la estabilidad dentro del Distrito Federal a la vez que se asegure el desempeño expedito de las actividades de los Poderes de la Unión.
17. Al entrar en funciones las nuevas autoridades locales electas popularmente, deberá demostrarse la madurez política del sistema político en su totalidad. El Jefe de Gobierno, sea cual sea su partido e ideología, deberá cooperar y coordinarse con el Gobierno Federal de manera que las relaciones entre uno y otro marchen regularmente y no pongan en crisis las instituciones nacionales.
18. El Distrito Federal es quizá un concepto en decadencia si atendemos a la concepción original del Distrito Federal, bien descrita en esta frase de Vallmitjana: "...En definitiva, eso es lo que quiere decir Distrito Federal: demarcación perteneciente a la federación", podemos decir que en los Estados Federales existe una tendencia cada vez mayor a reducir la potestad de la federación en favor del respeto a los derechos políticos de quienes habitan esa demarcación y por tanto se ha dado lugar al surgimiento de autoridades locales, como es el caso mexicano.

Sin embargo debe también mencionarse que a nivel internacional existe la tendencia a lograr una mayor concentración en cuanto a los servicios de las áreas metropolitanas para atender las demandas de la población y prestar los servicios necesarios de manera más eficiente, en lugar de crear una multiplicidad de instancias que requieren de una gran coordinación

Por tanto resulta necesario encontrar mecanismos para que en las sede de los Poderes Federales existan gobiernos democráticos que sean, a la vez , eficientes; y nos parece que una buena forma de lograr esto último es precisamente a través de la calificación ciudadana sobre la gestión gubernamental a través del veredicto en las urnas.

- 19. Pese a todas las diferencias que puedan existir en torno al presente y futuro del Distrito Federal, debe reconocerse en la reforma al artículo 122 un avance democrático que debe perfeccionarse en el ejercicio correcto del quehacer público.**

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel.** Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México. 1995.
- Actas Constitucionales Mexicanas (1821-1824).** Diario del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana. Tomo X. UNAM. México. 1981. Sesión del 22 de julio de 1824.
- Aguirre Vizuett, Javier.** Organización del Distrito Federal. Ed. Miguel Angel Porrúa. México. 1989.
- Barragán B. José.** Principios sobre el Federalismo Mexicano: 1824. DDF. Colección Conciencia Cívica Nacional. No. 12. México. 1984.
- Benítez, Fernando.** Viaje al Centro de México. Fondo de Cultura Económica. México. 1977.
- Burgoa Orihuela, Ignacio.** Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México. 1984.
- Canada.** Organization of the Government of Canada. Gazette Office; Department of Public Printing Stationeri. Canada. 1959.
- Carrasco Pedro.** Sociedad Mexicana Antes de la Conquista. En Historia General de México. El Colegio de México. México.
- Faya Viezca, Jacinto.** El Federalismo Mexicano. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1988.
- Ferguson, John H. y Dean Mc Henry.** The American Federal Government. McGrew Hill. EUA. 1971.
- González Uribe Héctor.** Teoría Política. De. Porrúa. México. 1992.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay.** The Federalist. En American State Papers. The University of Chicago. U.S.A. 1952.
- Hernandez, Ma. del Pilar, et. al.** Estatuto de Gobierno del Distrito Federal Comentado. UNAM-DDF. México. 1996. P. 7.
- Herrera y Lasso, Manuel.** Estudios Constitucionales. Ed. Polis. México. 1940.
- Herrera y Lasso, Manuel, et. al.** Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones. Tomo I. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. México. 1967. P. 603.

Johnes, Alun. *The New Germany.* Ed. John Willey & Sons Ltd. Inglaterra. 1994.

Linares Quintana, Segundo. *Gobierno y Administración de la República Argentina.* Ed. **Tea.** Buenos Aires. 1959.

Lira, Andrés. *La creación del Distrito Federal.* Tomo VII de *La República Federal Mexicana.* DDF/Ed. Novaro. México. 1990.

Moyano Dahissa Angela y Jesús Velasco Márquez en E.U.A. *Documentos de su Historia.* Instituto Mora. México. 1988.

O'Gorman, Edmundo. *Historia de las Divisiones Territoriales de México.* Ed. Porrúa. México. 1973.

Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal.* Ed. Porrúa. México. 1985.

Ortega y Gasset, José. *La Rebelión de las Masas.* Ed. Porrúa. México. 1990.

Planes en la Nación Mexicana. Libro uno. *Cámara de Senadores.* LIII Legislatura. México. 1987.

Remolina Roqueñí, Felipe. *Constitución de Cádiz, 1812.* Colección Documentos. CEN del PRI; Comisión Nacional Editorial. México. 1980.

Seara Vázquez, Modesto. *Derecho Internacional Público.* Ed. Porrúa. México. 1993.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano.* Editorial Porrúa. México.

Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México.* Ed. Porrúa. México. 1978.

Toinet, Marie France. *El Sistema Político de los Estados Unidos.* Fondo de Cultura Económica. México. 1994.

Vallmitjana, Martha, Víctor Fossi, Carmelita Brandt, et. al. *Caracas: Nuevos Escenarios para el Poder Local.* Comisión Presidencial para la Reforma del Estado; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Caracas. 1993.

Weber, Max. *La Ciudad.* Ed. La Piqueta. Madrid. 1987.

Zarco, Francisco. *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente.* El Colegio de México. México. 1979. Sesión del 10 de diciembre de 1856.

Diccionarios y enciclopedias

Compendio General de México a través de los siglos. Tomo IV. Francisco Rofer. Editorial del Valle de México. México. 1974.

Corripio, Fernando. Diccionario Etimológico General de la Lengua Castellana. Editorial Bruguera. Barcelona. España. 1973.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo IV. Ed. Porrúa. México. 1992.

Diccionario Porrúa. Historia, Biografía y Corografía de México. Ed. Porrúa. México. 1976.

The Encyclopaedia Americana. Volume 28. Americana Corporation. E.U.A. 1962.

Legislación nacional

Legislación del Departamento del Distrito Federal. Tomo I. Recopilación del Lic. Guillermo López Ostolaza. Dirección General de Gobernación, DDF. México. 1970. Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Legislación del Departamento del Distrito Federal. Tomo I. Recopilación del Lic. Guillermo López Ostolaza. Dirección General de Gobernación, DDF. México. 1970.

Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Legislación extranjera

Constitución de la Nación Argentina.

Constitución de la República Federativa de Brasil.

Periódicos

Carreño Figueras, José. "A 25 años de elegir alcalde Washington está en quiebra". El Universal. 24 de junio de 1997.

Romero, Héctor Manuel. "¿Existe la ciudad de México?". Excelsior. 22 de Mayo de 1993.

González Graf, Jaime. "El Estado 32". El Economista. 11 de abril de 1997.

Felipe Gazcón, Doris Gómora, Mariel Zúñiga y Luis Carries. "Estado 32...¿Es viable?". Reforma. 6 de junio de 1997.

Documentos en Internet

Brasilia: A Different Capital City, de Brasilia, Brasil, por Sergio Koreisha.
[Http://www.eabdf.br/eab3.htm](http://www.eabdf.br/eab3.htm).

Venezuela. [Http://www.ucv.edu.ve/legislaext/c2t1cn.html](http://www.ucv.edu.ve/legislaext/c2t1cn.html).

Bundeshauptstadt Berlin. [Http/7www. Chemie. Fu-berlin.de/adressen/berlin-hauptstadt.html](http://www.Chemie.Fu-berlin.de/adressen/berlin-hauptstadt.html).