

791  
204

**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO**



**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**"HISTORIA Y TRANSFORMACION JURIDICA DEL  
DISTRITO FEDERAL"**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

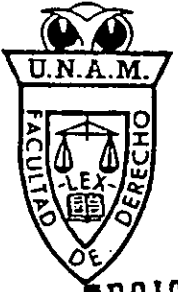
**LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**ROBERTO RODOLFO TIRADO AGUAS**

**ASESOR DE TESIS: LIC. FERNANDO FLORES TREJO  
MEXICO, D.F.**

**1998**



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

26293Z.



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  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA UNAM.  
P R E S E N T E

Muy distinguido Señor Director:

El compañero ROBERTO R. TIRADO AGUAS inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "HISTORIA Y TRANSFORMACION JURIDICA DEL DISTRITO FEDERAL " bajo la dirección del Lic. Fernando Flores Trejo para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Flores Trejo en oficio de fecha 22 de octubre y el Lic. S. Andrés Banda Ortiz mediante dictamen de diciembre 1° ambos de 1997, 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.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F. abril-29, 1998

  
Dr. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

*NOTA: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

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

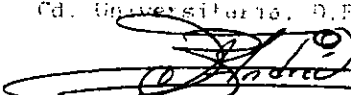
Muy respetado Doctor,

Con toda atención me permite informarle a usted que he revisado completo y satisfactoriamente la Tesis Profesional "HISTORIA Y TRANSFORMACION JURIDICA DEL DISTRITO FEDERAL", elaborada por el alumno ROBERTO E. TIRADO AGUIA.

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

Aprovecho la oportunidad para reiterarle mis seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL HESPERIO"  
Cd. Universitario, D.F. diciembre 11 de 1977.

  
FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
Profesor Adjunto al Seminario de Derecho  
Constitucional y de Amparo

México D.F., a 22 de octubre de 1997

**Dr. Francisco Venegas Trejo**  
**Director del Seminario de**  
**Derecho Constitucional y Amparo.**

PRESENTE.

Por este conducto me dirijo a Usted para hacer de su conocimiento que la tesis dirigida y asesorada por mi y que se intitula "Historia y Transformación Jurídica del Distrito Federal" que elabora el alumno Roberto R. Tirado Aguas ha sido terminada y revisada por su servidor, por lo que solicito tenga la gentileza de girar sus apreciables órdenes a quien corresponda a fin de dar continuidad al proceso de titulación del alumno comentado.

Con mi más atenta y distinguida consideración quedo de Usted.

Atentamente.

  
Lic. Fernando Flores Trejo.

FALTA PAGINA

No. I A X

# HISTORIA Y TRANSFORMACIÓN JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL

## INDICE

### Introducción.

### Capítulo I

#### Naturaleza Jurídica del Distrito Federal.

1.1.	Régimen Actual.	1
1.2.	Estructura Orgánica del Distrito Federal de acuerdo con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	6
1.3.	Principales Funciones de los Organos de Gobierno del Distrito Federal.	8
1.4.	Las Delegaciones Políticas del Distrito Federal.	11
1.5.	La Ley de Participación Ciudadana.	15
1.6.	La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.	19
1.7.	La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.	25

## **Capítulo II**

### **Fundación, Origen y Desarrollo del Distrito Federal.**

<b>2.1.</b>	<b>Antecedentes Históricos.</b>	<b>32</b>
<b>2.2.</b>	<b>El Distrito Federal Mexicano.</b>	<b>44</b>
<b>2.3.</b>	<b>Breves comentarios entre el Distrito de Columbia y el Distrito Federal Mexicano.</b>	<b>54</b>
<b>2.4.</b>	<b>Periodo de 1824 - 1853.</b>	<b>59</b>
<b>2.5.</b>	<b>El Distrito Federal en la Constitución de 1857.</b>	<b>62</b>
<b>2.6.</b>	<b>El Distrito Federal en el Periodo de 1857- 1917.</b>	<b>72</b>
<b>2.7.</b>	<b>El Distrito Federal en la Constitución de 1917.</b>	<b>77</b>
<b>2.8.</b>	<b>El Distrito Federal y el Municipio.</b>	<b>88</b>
<b>2.8.1.</b>	<b>Antecedentes Históricos del Municipio.</b>	<b>91</b>
<b>2.8.2.</b>	<b>Características del Municipio.</b>	<b>99</b>
<b>2.8.3.</b>	<b>Organos Municipales.</b>	<b>101</b>
<b>2.9.</b>	<b>La Reforma de 1928.</b>	<b>104</b>
<b>2.10.</b>	<b>La Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales.</b>	<b>120</b>



### **Capítulo III**

#### **El Distrito Federal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

- |        |   |     |
|--------|---|-----|
| 3.1.   | El Artículo 44 de la Constitución Política.<br>de los Estados Unidos Mexicanos. | 124 |
| 3.2.   | El Artículo 122 y los Poderes en el Distrito Federal.                           | 128 |
| 3.2.1. | El Artículo 122 y las facultades del Congreso de la Unión.                      | 130 |
| 3.2.2. | El Presidente de la República y sus facultades<br>en el Artículo 122.           | 134 |
| 3.2.3. | La Suprema Corte de Justicia de la Nación y<br>el Artículo 122.                 | 138 |

### **CAPITULO IV**

#### **Autoridades Locales del Distrito Federal.**

- |      |  |     |
|------|--|-----|
| 4.1. | La Asamblea Legislativa de acuerdo<br>con el Artículo 122 Constitucional.      | 145 |
| 4.2. | El Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el<br>Artículo 122 Constitucional. | 151 |
| 4.3. | El Tribunal Superior de Justicia y<br>el Artículo 122.                         | 157 |

<b>4.4.</b>	<b>Diversas denominaciones al Jefe de Gobierno durante la vida de la Ciudad de México.</b>	<b>159</b>
	<b>Conclusiones.</b>	<b>162</b>
	<b>Propuesta de Reforma Constitucional.</b>	<b>166</b>
	<b>Bibliografía.</b>	

## **Introducción**

**Desde la fundación de la Ciudad de México, ésta se ha distinguido como la metrópoli más importante de América, donde su liderazgo se ha ido perfeccionando a través de tantos siglos logrando componerse y recomponerse, transformándose de acuerdo a las diversas épocas que ha vivido, así mismo, ha llegado a superar todas y cada una de las crisis por las que ha atravesado y ha salido triunfante; es la capital de los Estados Unidos Mexicanos, sede de los Poderes de la Unión y una de las ciudades con más historia si podemos expresarlo así; ha vivido invasiones extranjeras, ha sido vetada de corrupta, ha vivido la indiferencia de mucha gente que transita por sus calles y avenidas, ha sido hogar de muchos mexicanos de todos los Estados de la República y ha recibido a todos ellos otorgándoles infinidad de oportunidades, a quien sepa apreciarla; es centro de la vida nacional y centro de poder para muchos, es sin duda una ciudad con grandes cualidades y virtudes, un ciudad que a pesar de estar fundada desde tiempos prehispánicos, conserva la frescura de una ciudad nueva en constante evolución, tomando para sí lo mejor de sus hombres y mujeres.**

**Esta gran ciudad ha experimentado una gran transformación no solo de inmuebles, construcciones o simples modificaciones a sus planos, sino de mayor importancia, de mayor trascendencia, de mayor profundidad: por primera vez logrará dar a sus habitantes el espacio democrático que merecen, y es que con el cambio en la elección de su primer gobernador por voto directo, universal y secreto será dirigida por una persona de forma democrática. Considerando que esta evolución continuará incrementando el respeto a sus habitantes en**

sus derechos más simples, más llanos, más modestos, la elección de quien deba de dirigir esta enorme mancha de asfalto, no es graciosa concesión del Estado, sino una importante lucha ganada por los habitantes de la ciudad, un camino que al parecer inicia su perfección, el cual no deberá ser nuevamente restringido. Una ciudad a la que le han dado y quitado facultades, una ciudad que espera ser autónoma y autárquica, una ciudad que por razones diversas no la han dejado ser ella misma, la capital de los Estados Unidos Mexicanos que tiene privilegios, pero a cambio de múltiples restricciones, que era manejada al arbitrio de un Ejecutivo que igual la declaraba sede de los Poderes Federales y que cambiaba de serlo sin razón lógica aparente, que le daban el mismo trato que el resto de los Estados de la Federación y que la consideraban una ciudad dependiente de las demás, siendo que en realidad ha ofrecido a los habitantes del resto del país la oportunidad de progresar, de tener un lugar fuera de la raíz de cada uno, un pedazo de su lugar de origen.

Es ahora la oportunidad de que se gobierne para sí y por sí, ya no como una moda de sexenio ni de un programa de gobierno, sino mediante la vía más adecuada que tiene el ser humano para progresar, la equidad y la justicia.

En la Ciudad de México, se ha gobernado de la misma forma durante siglos, quien ostenta el máximo poder en el país delega sin mayor perjuicio a la gran metrópoli a cualquier persona dentro del círculo de poder, en un país donde siempre ha sido gobernado con el dogmatismo y no con la historia y que debemos entender la historia y sabremos interpretar correctamente sus lecciones, a lo que recuerda una frase celebre que expresa que quien no conoce la historia está

condenado a repetir el mismo error, y así nos lo enseña propia historia.

La transformación que tiene la Ciudad de México en materia jurídica y política, merece de toda, nuestra atención, porque se van realizando nuevos contextos de la democracia. Actualmente los procesos de cambio en el mundo y en nuestro país han sido excesivamente vertiginosos para unos y muy lentos para otros; en nuestra opinión la sede de los Poderes Federales no ha sufrido modificación substancial hasta la última reforma de agosto de noventa y seis, donde por primera vez se logra una representatividad real de los habitantes de esta, con cambios de forma y de fondo, como lo es la de tener un órgano legislativo plenamente autónomo pudiendo legislar en múltiples materias, un Jefe de Gobierno electo democráticamente y un poder judicial independiente. Falta mucho por realizar en esta ciudad, pero considerando estos principios, la ciudad desembocará irreversiblemente en la democracia.

Si bien es cierto que la Capital Federal, tiene el privilegio de albergar a los Poderes de la Unión, también es cierto que en ella son gobernados cerca del diez por ciento de la población del país y se le ha privado, como ya dijimos, de ese derecho esencial del ser humano de elegir a quien los gobierne, como un camino más seguro de resolver nuestros conflictos y problemas, de obtener soluciones prácticas y efectivas, a corto, mediano y largo plazo, sin olvidar también que el dar residencia a dichos poderes nos otorga obligaciones, las cuales hemos sabido aceptar y ahora deberá existir una clara y definida responsabilidad compartida entre los niveles de gobierno.

Tal sería la posible creación de Municipios en la obvia transformación de la capital, por los diversos acontecimientos suscitados en ella, merced a las reformas ya comentadas, y que sin duda lograrán darle ese toque de modernidad que le hacía falta.

La Ciudad de México, la Metrópoli por excelencia que como "ombiligo del mundo", para el país, de exquisitos palacios, donde el smog y la contaminación extragante no logran afearla ni desprestigiarla. Centro místico de nuestras tradiciones y crisol del alma nacional, núcleo donde se fragua y renace el espíritu nacional. Ciudad que en el cielo del Anáhuac se escribió su eterno destino por el dedo divino como lo atisbara la flecha mítica de Iliuhcamina...

Ciudad que crisola y dignifica lo mejor de nuestra raza en camino perene a la superación y al desarrollo sobre las bases de equidad, justicia y libertad, ejercicio constante en la práctica política por realizar los valores de la democracia. Escuela de civilidad y ámbito obligado de culturación política. Espacio de convivencia constante, de esfuerzo incesante, y sobre todo punto de convergencia del Espíritu de Municipalidad real expresión de una vida plena y democrática.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **NATURALEZA JURIDICA DEL DISTRITO FEDERAL**

#### **1.1. Régimen Actual.**

Para comprender la naturaleza jurídica del Distrito Federal debemos describir el marco jurídico de la propia Ciudad de México, comprendido dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica del Distrito Federal y el Reglamento Interior del Distrito Federal, merced a la reforma de octubre de 1993, modificando el artículo 44 Constitucional. Se establece que la Ciudad de México es el Distrito Federal, es sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos límites territoriales son los marcados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1988 y 27 de julio de 1994 (artículo 7 de la Ley Orgánica del Distrito Federal) y en caso de que los poderes se trasladen a otro lugar, se erigirá en el estado treinta y dos, el Estado del Valle de México.

El artículo 42 Fracción Primera de la Constitución Federal de la República, señala las partes integrantes de la Federación y en concordancia con el artículo 43 de la Ley Suprema, es el Distrito Federal una de sus partes integrantes.

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela, nos comenta que el Distrito Federal no es lisa y llanamente el lugar donde residen los órganos primarios del Estado Federal Mexicano, sino que desde el punto de vista jurídico y político es una entidad que, según el artículo 43 Constitucional, forma parte integrante de él.

El Distrito Federal comprende una extensión de mil cuatrocientos setenta y nueve kilómetros cuadrados y ocupa el 0.01% de la superficie total. Adicionalmente es la entidad más densamente poblada y junto con las ciudades de Nueva York y Tokio son las mas grandes metrópolis del planeta. Para poder descifrar el significado de esta sobrepoblación en esta Capital cabe destacar que de acuerdo al censo efectuado en 1900 existían 366.14 habitantes por kilómetro cuadrado y para 1990 aumento a cinco mil cuatrocientos noventa y cuatro habitantes, siendo que el resto de la República de cuarenta y un habitantes por kilometro cuadrado, de igual manera, representa en ese mismo año el diez punto uno por ciento de la población nacional, adicionalmente es la Ciudad de México la que tiene mayor inmigración, cuyo porcentaje se refleja al ser sólo el setenta y cuatro punto seis por ciento de su población nativos de la misma y el resto de los estados de la República.

El Distrito Federal será conformado por un Departamento de la Administración Pública Federal Centralizada hasta diciembre de 1997. El Jefe del Distrito Federal es nombrado por el Presidente de la República y forma parte del Gabinete del Ejecutivo Federal; sin embargo, hay transformaciones de fondo que analizaremos más adelante y que presentan reformas respecto de la elección de las



diversas autoridades en la ciudad aumentando de igual manera la competencia de las autoridades como el legislar.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación el Distrito Federal no es la Federación, sino una entidad de la misma; es un gobierno local constituido sobre una parte del territorio nacional en que residen los poderes federales, territorio que, conforme al artículo 44 de la Constitución, se erigirá en Estado del Valle de México en el caso de que dichos poderes se trasladen a otro lugar. Es por lo mismo, una entidad que no se identifica con la Federación, que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio. Consecuentemente, un interés del Distrito Federal no puede reputarse en todo caso interés de la Federación, por que el interés de la parte no es siempre interés del todo<sup>1</sup>.

Tiene la personalidad jurídico-política y patrimonio propios, así como, la facultad de ser titular de dominio de diversos bienes muebles e inmuebles y que son distintos a los que pertenecen a la Federación, es decir oponible a cualquier otra persona y tiene, con base al artículo 27 Constitucional, plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes para proporcionar los servicios públicos de su competencia.

---

<sup>1</sup> Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Tomo CXXV, p. 1244, vartos 289/53, Comercial Textil del Centro, S.A., 9 de agosto de 1995, unanimidad de 17 votos.

Si bien es cierto que el Distrito Federal tiene algunas características similares a la de los demás Estados integrantes de la Federación, tiene diferencias muy grandes y que son las siguientes:

- A) El Distrito Federal no tendrá una Constitución, ya que por su propia naturaleza no se conforma jurídicamente como una entidad soberana (autónoma) y libre, tampoco tendrá una ley orgánica ya que dejará de ser un departamento administrativo.
- B) A diferencia de los Estados no tendrá una legislatura general, sino particular, no tendrá gobernador sino jefe de gobierno, tendrá al igual que las entidades un Tribunal Superior de Justicia, un Tribunal de lo Contencioso Administrativo ( no hay en todos los Estados), una Junta Local de Conciliación y Arbitraje, no tendrá ayuntamientos sino delegaciones, además un consejo de ciudadanos con participación administrativa, política, social, los que serán electos de manera directa por los ciudadanos del Distrito Federal.
- C) El Distrito Federal no es libre y soberano, o mejor dicho, autónomo en su régimen interior.
- D) La Asamblea de Representantes del Distrito Federal no interviene en el procedimiento de reformas a la Constitución.
- E) La Asamblea de Representantes del Distrito no interviene en la formulación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes.

- F) No se aplicará en el Distrito Federal lo establecido por la fracción V del artículo 76 Constitucional, esto es, los Poderes Federales no proveerán de gobernador en caso de desaparición de los poderes del Distrito Federal.
  
- G) Supuesto que consideramos nunca va a existir bajo el planteamiento actual de Federación, ya que tendrían que desaparecer los poderes judicial, legislativo y ejecutivo federal, así como los del propio Distrito Federal.
  
- H) Otra diferencia importante se desprende del análisis comparado del artículo 124 y 122 de la Constitución, ya que el primero señala que las facultades que no estén expresamente conferidas a la Federación se entienden reservadas a los estados, mientras que del segundo se desprende que todo aquello que no esté expresamente conferido al Distrito Federal se entiende reservado a la Federación.<sup>2</sup>

El Distrito Federal está en plena transformación jurídico-política, para dejar de ser un Departamento Administrativo de la Administración Pública Federal. Dicha entidad tiene características similares a las de los demás estados de la Federación, sin embargo, no ha cambiado hasta ese extremo, considero que podría ser el paso siguiente en cuanto se concilie a la vez es la Capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión.

---

<sup>2</sup> Armando Soto Flores; Origen, Naturaleza Jurídica y Gobierno del D.F.; en la Revista de la Facultad de Derecho de México; tomo XVI, mayo- agosto 1996 num.s. 207-208. Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México Facultad de Derecho.

**1.2. Estructura Orgánica del Distrito Federal de acuerdo con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.**

La Administración Pública del Distrito Federal nos dice el artículo 87 del Estatuto de Gobierno, será central, desconcentrada y paraestatal, ejemplificando la Secretaría de Finanzas a la centralizada, las Delegaciones Políticas a la desconcentrada, y el Sistema de Transporte Colectivo Metro como paraestatal.

El órgano superior es la Jefatura del Departamento del Distrito Federal, como figura director ejecutivo del territorio comprendido de la Ciudad de México y reformado ahora como Jefe de Gobierno del Distrito Federal por elección libre, secreta y directa quien posee todas las facultades de acuerdo con el Estatuto de Gobierno y de las cuales delega y de donde derivan líneas de mando sobre los órganos inferiores como las Secretarías. El artículo 4 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado el día 30 de diciembre de 1994, así lo establece y que a él le corresponde originalmente todas las facultades establecidas en dicha ley, pudiendo delegar sus facultades en los servidores públicos subalternos mediante acuerdos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal excepto aquellas que por virtud de ley no sean delegables.

La Administración Pública del Distrito Federal está conformada por diversas Secretarías que se dedican a desconcentrar las diversas materias competencia del gobierno de la ciudad por las que se regulan y vigilan las condiciones generales de la ciudad mal llamada ciudad más grande del mundo, estos órganos comprenden la Secretaría de Gobierno, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Medio Ambiente, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Obras y Servicios, Secretaría de Transporte y Vialidad, Secretaría de Desarrollo Económico y Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, así como los órganos desconcentrados correspondiendo a las delegaciones políticas de las demarcaciones territoriales, así como de las empresas paraestatales.

Para ser secretario se requiere: ser originario o vecino del Distrito Federal con residencia efectiva de dos años al día del nombramiento, estar en ejercicio de todos los derechos civiles y políticos y tener por lo menos treinta años cumplidos y serán nombrados y removidos por el propio Jefe del Departamento.

### **1.3. Principales Funciones de los Organos de Gobierno del Distrito Federal.**

Las principales funciones que tienen los órganos del Distrito Federal son, de acuerdo con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las de planear, programar, organizar, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los órganos administrativos adscritos a su ámbito, conforme a los lineamientos del Programa para el Desarrollo del Distrito Federal, así como, coordinar la elaboración de los programas y anteproyectos de presupuesto que les correspondan.

Así mismo, deberán apoyar al Jefe del Distrito Federal en la planeación, conducción, coordinación, vigilancia y evaluación del desarrollo de las entidades paraestatales agrupadas en su subsector, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa antes referido, entre otras funciones.

Los órganos centrales de la Administración Pública también tendrán las siguientes facultades y atribuciones:

Planeación del desarrollo del Distrito Federal;

Formulación y conducción de las políticas generales del Distrito Federal;

**Regulación interna sobre organización, funciones y procedimientos de la Administración Pública;**

**Administración de la hacienda pública del Distrito Federal;**

**Adquisición, administración y enajenación de bienes del patrimonio de la Ciudad y fijación de lineamientos para su adquisición, uso y destino;**

**Prestación o concesión de servicios públicos de cobertura general en la ciudad;**

**Prestación de los servicios públicos como la planeación y ejecución de obras de impacto interdelegacional;**

**Imposición de sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos aplicables;**

**Dirección y coordinación de las unidades administrativas que tengan adscritas a sus respectivos ramos;**

**Determinación de los sistemas de participación de las Delegaciones, respecto de la prestación de servicios públicos de carácter general;**

**En general, las funciones de administración, planeación y ejecución de obras, prestación de servicios públicos y al público en general, actos de gobierno que incidan, se realicen o se relacionen con el conjunto de la Ciudad o tengan impacto interdelegacional, y las**

demás que en razón de jerarquía, magnitud y especialización le sean propias y determine la ley, como aquellas disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas aplicables.<sup>3</sup>

Con el ejercicio de todas estas funciones de acuerdo con su competencia en las diversas materias, el Gobierno del Distrito Federal cubrirá las necesidades de los originarios y vecinos de la ciudad.

---

<sup>3</sup> Ríos Estavillo Juan José; Estatuto de Gobierno del Distrito Federal Comentado; Editado por el Departamento del Distrito Federal; agosto de 1996; con la participación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.



#### **1.4. Las Delegaciones Políticas del Distrito Federal.**

Como sabemos, la administración pública desconcentrada es un conjunto de órganos públicos jerárquicamente subordinados a la administración centralizada, a los que se les ha dotado de ciertas facultades de decisión.

Estos órganos, a pesar de tener facultades de decisión, dependen de uno centralizado.

De acuerdo con el artículo 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el artículo 87 del mismo ordenamiento que define la forma en la que se divide la Administración Pública de la Ciudad de México, se determina la existencia de las delegaciones del Distrito Federal como órganos administrativos desconcentrados, como es sabido está dividida la metrópoli en dieciséis delegaciones en el mismo número de demarcaciones territoriales y que cuentan con autonomía funcional de gobierno. La desconcentración se configura en los casos en que un órgano subordinado jerárquicamente se le confieren ciertos poderes de administración para que los ejerza a título de competencia propia bajo determinado control de órgano superior.

Al frente de cada delegación se encuentra un delegado cuyos requisitos menciona el artículo 105, dando los generales de éstos y que encontramos en mayor o menor medida de exigencia en otras disposiciones, éstos serán nombrados y removidos por el

**Jefe del Departamento del Distrito Federal sometiendo los nombramientos a la Asamblea de Representantes Primera Legislatura y ahora Primera Asamblea Legislativa I Legislatura.**

**Tendrán las delegaciones asignaciones presupuestales para la realización de sus actividades, es decir para atender al público en materia de servicios públicos y de infraestructura que requiera la propia demarcación territorial, de la cual rendirán las cuentas correspondientes al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para concentrarla en la cuenta pública .**

**Dentro de las facultades, atribuciones, funciones y obligaciones de los delegados y que al transcribir las más importantes del artículo 113 del Estatuto de Gobierno y son:**

**Practicar recorridos periódicos dentro de su jurisdicción;**

**Con base en los recorridos, verificar la forma y condiciones en que prestan los servicios públicos;**

**Verificar el estado en que se encuentran los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés.**

**Dentro de las obligaciones que tendrá delegada será de dar audiencia pública por lo menos dos veces al mes a los habitantes de la Delegación, los mecanismos serán en base a la Ley de Participación Ciudadana y en específico a los Consejeros Ciudadanos que más adelante abordaremos.**

Las delegaciones tendrán facultades en sus respectivas jurisdicciones de todos los servicios encomendados a la administración del Distrito Federal de manera desconcentrada y aquellas que se le confieran por decreto expreso del Jefe del Distrito Federal en aquellas facultades que pueda delegar el Regente. Las delegaciones políticas están claramente delimitadas en su extensión territorial en la Ley Orgánica del Distrito Federal.

Las Delegaciones Políticas del Distrito Federal son:

Alvaro Obregón;  
Azcapotzalco;  
Benito Juárez;  
Coyoacán;  
Cuajimalpa;  
Cuauhtémoc;  
Gustavo A. Madero;  
Iztacalco;  
Iztapalapa;  
Magdalena Contreras;  
Miguel Hidalgo;  
Milpa Alta;  
Tiáhuac;  
Tlalpan;  
Venustiano Carranza; y  
Xochimilco.

Es interesante pensar que igual número de Delegaciones se podrían convertir en igual número de ayuntamientos, pues a fin de cuentas tratamos de arribar a una democracia y no habrá mayor tema y preocupación dentro de los años venideros que otorgarle a los capitalinos ese gracioso derecho.

Hace algunos años se realizó un proyecto de Ley muy interesante ya que contenía una división a 18 delegaciones políticas lo cual correspondería a las actuales delegaciones de Iztapalapa y de la Gustavo A. Madero, debido a que ambas delegaciones tiene una geografía muy peculiar y las distancias y caminos para acceder a ciertas colonias de las mismas no permiten la adecuada atención de las múltiples necesidades de las colonias alejadas.

## **1.5. Ley de Participación Ciudadana.**

La Ley de Participación Ciudadana de junio de 1995 crea la figura de los Consejeros Ciudadanos como un vínculo más estrecho entre las autoridades político administrativas de la ciudad y la propia ciudadanía, para que juntos puedan darle una más eficaz atención a los requerimientos de la población de manera directa participando en diversas funciones en cada Delegación Política.

Los Consejeros Ciudadanos que serán los vecinos de cada demarcación territorial o delegaciones políticas y serán electos por el voto libre secreto y personal de los vecinos de las mismas. Estos integrarán el órgano de representación vecinal y de participación ciudadana, para elaborar junto con las autoridades delegacionales los planes y programas de desarrollo en la comunidad.

Durante la elección de los Consejeros Ciudadanos se suscitó una muy interesante polémica respecto de la candidatura de éstos pues no fueron invitados los partidos políticos para nombrar candidatos lo cual provocó que se incorformaran respecto de dicha Ley y promovieran el recurso correspondiente ante un Juzgado de Distrito y por la relevancia ejerció la facultad de atracción la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya que los partidos demandaban que ellos eran la única vía por la cual un ciudadano podría participar en proponer candidatos a ocupar los cargos de Consejeros Ciudadanos y que la Ley flagrantemente los

excluía de tal función dejando a los propios vecinos dicha tarea; sin embargo, la justa estuvo verdaderamente interesante respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley en la Suprema Corte de Justicia. Por los argumentos expuestos se dividieron los considerandos en dos: por la razón de que los partidos políticos eran el cauce correcto para la proposición de candidatos a elección popular, como eran los consejos ciudadanos, al emitir dicha ley se les marginaba de cualquier acto tendiente a su propuesta; en contra posición se encontraba la otra mitad de los integrantes de la Corte quienes creían que no necesariamente eran los conductos adecuados para la proposición de candidatos y que finalmente concluyó en empate pues la votación de los Ministros se encontraba cinco a favor de la Constitucionalidad de la ley y cinco votos en contra; por lo que el Ministro Presidente de la máxima autoridad judicial emite su voto de calidad en la consideración de que la ley no era inconstitucional. Personalmente considero que efectivamente no podían marginar a los partidos para tal fin existiendo la posibilidad de que en diversas demarcaciones no hubiera candidato por el partido y entonces sería un independiente; adicionalmente quisiera comentar que las figuras fueron una elección disfrazada de la no intervención de los partidos pues a fin de cuentas sí hubo representantes de los diferentes partidos, lo que nos deja en la posibilidad de otorgar la participación de éstos en promotores de la candidatura.

Los Consejeros Ciudadanos se sujetan a reglas más o menos sencillas, como son la integración de quince Consejeros por los primeros cien mil habitantes de la delegación y uno por cada cincuenta mil una vez que en la demarcación haya excedido el número de cien mil y como mínimo habrá quince Consejeros en cada demarcación cuando no existan más de cien mil habitantes. Con esta fórmula electoral se desprende una sobrerrepresentación en los órganos de colaboración y subrepresentación en los órganos políticos; existe un error legislativo al repetir que cada delegación tendrá como mínimo quince Ciudadanos Consejeros en la fracción tercera del artículo 122 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Los Consejeros serán electos uno propietario y otro suplente; los Consejeros Ciudadanos propietarios no podrán reelegirse para el período inmediato con el mismo carácter ni como suplente, una importante limitante para evitar vicios dentro de la participación ciudadana y tendrán una duración de tres años, lo obliga a que estas elecciones coincidan con las elecciones federales tanto para la Asamblea Legislativa como para Diputados Federales.

Son simples los requisitos para ser candidato a Consejero Ciudadano, dentro de los cuales se encuentra que debe residir en el área de que se trate, por espacio mínimo de dos años, ser ciudadano del Distrito Federal, no haber sido condenado por delito intencional y no ser servidor público de confianza en la delegación correspondiente. Bajo este rubro, comenta el maestro Hugo A. Concha atinadamente, que mucha de la población del país podría,

en la práctica, ya que reúnen diversos de éstos requisitos sin ser oriundos o intermitentemente residan en la Capital.

Para la diligencia de diversas cuestiones de importancia los Consejeros Ciudadanos tendrán que sesionar en pleno o en comisiones en este último caso deberá asistir el Delegado quien participa con voz pero no con voto.

Terminando el presente apartado quiero comentar las principales funciones que vienen expresadas en el artículo 129 y que en su primer párrafo menciona la aprobación, supervisión y evaluación de los programas operativos de las delegaciones, sin duda la más importante pues en realidad se trata de un "veto" por parte de la comunidad representada, sin embargo, la observación comentada por el maestro Concha Cantú no menciona nada respecto del uso del suelo que ha creado gran molestia dentro de la ciudadanía al otorgar tanto la delegación como las oficinas centrales un indiscriminado número de permisos que han atentado contra la costumbre y tranquilidad de la comunidad. Este artículo también menciona que serán conductos para quejas de la comunidad respecto de los abusos propios de la autoridad policial además de diversas funciones que lo engloban.



## **1.6. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.**

La parte final de las autoridades que integran al Distrito Federal y a manera de mención solamente, ya que la estructura y facultades de los organismos autónomos requieren por su importancia un estudio pormenorizado de cada uno de ellos, son la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. La primera tiene su fundamento en la Base Quinta inciso "d" del artículo 122 Constitucional: le compete la persecución de delitos, ser representante social en los juzgados en materia penal y en cualquier materia en la que la ley exija su presencia, como por ejemplo civil o mercantil, pensión de alimentos y en la quiebra de las empresas para el caso de que esta sea fraudulenta.

Los antecedentes más remotos del Ministerio Público tal vez se puedan encontrar en el Derecho Griego, a través de quienes al frente de pequeños grupos humanos, se encargaban de denunciar los delitos públicos ante el Senado o bien ante la Asamblea del Pueblo.

También en el Derecho Romano, en el acontecer de los delitos, la acusación podía hacerla cualquier individuo en plenitud de derechos ciudadanos.

En la edad media las personas que descubrían o denunciaban un hecho de carácter criminal fueron considerados como Ministros de Justicia o Fiscales.

En Francia, es donde la Asamblea del Pueblo crea la incipiente Institución del Ministerio Público en el siglo XV.

En México con fecha 15 de septiembre de 1880, nace plenamente a la vida jurídica el Código de Procedimientos Penales, donde se fijan atribuciones al Ministerio Público para establecer que:

**"...representa una Magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de la Justicia, en nombre de la sociedad y para defender ante los Tribunales los intereses de ésta".**

Con fecha 6 de noviembre de 1896, propuso el Ejecutivo al Congreso un proyecto de reformas Constitucionales a fin de que se estructurara en forma más eficiente el Ministerio Público en el ámbito federal; esta fue la primera Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito Federal.

El 16 de diciembre de 1888 se expidió la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, fijándose con mayor claridad sus atribuciones y límites, sujetándola a la dependencia del Poder Ejecutivo.

Durante la Revolución y más precisamente el Constitucionalista de 1917 se propuso inicialmente en el artículo 21 de la Constitución la siguiente redacción:

“La imposición de la pena es propia y exclusiva de la Autoridad Administrativa, el castigo de las infracciones a los Reglamentos de Policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que estará a disposición de éste”.

Después de acalorados debates, al final la redacción quedó como sigue:

“La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél”.

Reforma importante pues diferenciaba más claramente la función investigadora de la jurisdiccional.

Los principios que rigen al Ministerio Público son de acuerdo con la doctrina, cinco:

Principio de jerarquía, de indivisibilidad, de independencia, de irrecursabilidad y el de irresponsabilidad.

Por cuanto hace al principio de jerarquía se debe entender que el mando recae en el Procurador y que los agentes auxiliares tienen facultades derivadas del primero de tal suerte que

sólo así podrá llevar a buen término las funciones que se le han otorgado.

El principio de indivisibilidad consiste en que los funcionarios no actúan por cuenta propia sino en forma exclusiva para el órgano investigador, de donde se colige que si el funcionario fue destituido por otra, las actuaciones y diligencias practicadas por el anterior conservan su validez, ya que esta institución es impersonal, en cuanto a las facultades del cargo y no de la persona.

El de independencia consiste en que se puede distinguir tanto frente al Poder Judicial como ante el Ejecutivo.

La irrecursabilidad del Ministerio Público se manifiesta en el hecho de que tal órgano no puede dejar de conocer de los hechos que se sometan a su consideración, sin que signifique que sus agentes no deban excusarse en los mismos términos que los juzgadores.

Y por último es irresponsable por motivo de su actividad, ya que no puede atribuírsele la comisión de un delito por ser una institución de buena fe, lo que no significa que sus agentes no lo sean.

El mando se encuentra depositado en el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, quien lo ejerce en forma absoluta delegando sus funciones en sus diversos colaboradores.

El ámbito de competencia es por todo el territorio del Distrito Federal para la atención procedente de los asuntos que de no ser delitos federales, serán de su competencia. Para tal efecto y como lo veremos más adelante, de acuerdo con su Ley Orgánica y el Reglamento a la propia Ley se han desconcentrado algunas funciones por delegación, una en cada delegación política.

Actualmente la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal sufrió una profunda modificación en su Ley Orgánica que fue decretada y publicada el día 30 de abril de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, cambiando su estructura de ser Subprocuraduría de Averiguaciones Previas y Subprocuraduría de Control de Procesos etc. en Subprocuraduría A, B, C, todas de Procedimientos Penales, así como, la Jurídica y de Derechos Humanos y de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, haciendo una división del tipo delictivo, es decir, delitos contra la seguridad de las personas, las instituciones y la administración de la justicia. El delito de Homicidio pertenece a dos diferentes Subprocuradurías y en el caso de la Subprocuraduría A tiene ésta la facultad de atracción de los asuntos relevantes. Las Subprocuradurías se encargarán de todo el proceso e incluso hasta el juicio de amparo, para ello existen diversas Direcciones Generales para cumplir con tal función. Al Procurador lo propone por facultades inherentes al desempeño de su cargo el Jefe de Gobierno y es ratificado por el Presidente de la República.

La Procuraduría tendrá como principal función la de representar a la sociedad ante el órgano jurisdiccional en donde la ley lo ordene, siendo materia familiar o penal e incluso en las quiebras, sin embargo, su principal función será la de poner a disposición del Juez a los presuntos responsables de delitos cometidos contra la sociedad en general y contra una víctima u ofendido en particular. Dentro de la misma surge la Institución del Ministerio Público quien tiene su fundamento Constitucional en el artículo 21 y 102 apartado A, y que actuará siempre apegado a derecho y de buena fe. Como es sabido, es una de las partes en el proceso penal y tendrá como auxiliares a la Policía Judicial y Peritos, integrando la averiguación previa para acreditar los elementos del tipo así como la probable responsabilidad y que para tal efecto deberá reunir los elementos que constituyan el delito y la participación y responsabilidad de quienes intervienen en un acto delictivo que será castigado por la sociedad a través de los órganos judiciales. Además al ser parte en el proceso penal deberá concluir su trabajo hasta que se dicte sentencia; así mismo, podrá determinar si se ejerce la acción penal o no, lo cual lo realizará mediante la aplicación de leyes penales abstractas a los casos concretos; actualmente y mediante reformas el ofendido o víctima podrá coadyuvar junto con el Ministerio Público en su labor. Es una de las Instituciones con mayor responsabilidad dentro de la sociedad; sin embargo, debido a diversas políticas económicas no ha recibido a cambio la remuneración que merece, considerando que deberían estar sus sueldos homologados con los del poder judicial.

## **1.7. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.**

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, surge de la gran necesidad que tiene la sociedad de salvaguardar los derechos otorgados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que son conocidos como garantías individuales. Ante la violación de esas garantías por diversas autoridades se dejaba a los ciudadanos en estado de indefensión, porque no contaban con un órgano autónomo que pueda constatar y dar fe pública de hechos que difícilmente la autoridad responsable sea ejecutora u ordenadora va a admitir, por no tenerse los elementos que puedan probarlo. Es por eso que la Comisión comentada tiene fe pública en cada servidor de este organismo autónomo; no obstante la importancia de este órgano vigilante de los derechos primarios y esenciales del ser humano podrá en su caso emitir recomendaciones que se hacen públicas y que la autoridad elegirá si las cumple o no, si son o no procedentes y si deben acatarlas o no. En la Ciudad de México las recomendaciones a la autoridad competente son escuchadas y reconsideradas para la solución del conflicto en la que se ven envueltos los particulares y la Administración Pública.

El 6 de junio de 1990, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, crea mediante Decreto Presidencial, La Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y fue insertado el

decreto en comento en el Artículo 102, apartado B, de nuestra Constitución y que puede ser examinado de acuerdo con los principios que comprenden, y que son los siguientes:

La Creación de organismos de protección de los derechos humanos.

La expedición de recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para la autoridad.

El establecimiento de su competencia.

La exclusión de ciertas materias de su competencia.

La figura del Obudsman Judicial.

La creación de un sistema nacional no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos.

Las disposiciones Transitorias.

El precepto Constitucional ordena que tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados crearán, en el ámbito de sus respectivas competencias, los organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano.

Gracias a dicha norma Constitucional no deja discrecionalidad a los cuerpos legislativos respecto de la creación



de esos organismos, obligados a establecerlos, y ellos son uno de competencia nacional, y uno para cada uno de las entidades federativas y uno para el Distrito Federal, siendo explícitamente un voto a favor del federalismo mexicano.

Aunque el legislador no marcó o definió los nombres que deberían de tener estos organismos, no obstante esto la mayoría de las legislaturas optaron por ponerles Comisión de Derechos Humanos del Estado, correspondiendo para el caso específico del Distrito Federal al Congreso de la Unión la creación por ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

La principal función encomendada a este organismo es la expedición de recomendaciones autónomas no obligatorias para la autoridad del Distrito Federal. De la anterior aseveración podemos decir que son recomendaciones, por lo que no son obligatorias para la autoridad, son autónomas es decir fuera de la consideración o injerencia de la propia autoridad y son públicas las que se manifiestan a través de los medios de comunicación.

Respecto de la Competencia del órgano de derechos humanos la Constitución conocerá de las quejas en contra de los actos u omisiones de naturaleza administrativa proveniente de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial, en este caso del Tribunal Superior de Justicia, (por existir el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal) que violen estos derechos.

De la exclusión de materias también nuestra Carta Magna establece que no podrán ser competentes en las materias de asuntos laborales, electorales y jurisdiccionales.

Las principales características de la Comisión son:

Independencia.

Autonomía

Imparcialidad.

Accesibilidad.

Carácter no vinculatorio.

Auctoritas.

Publicidad.

Independencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal respecto de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, resguardada esta independencia a través de disposiciones jurídicas que regulen su nombramiento, inamovilidad, salario, personalidad y presupuesto.

Autonomía, la que le otorga amplias facultades discrecionales para organizar su oficina internamente.

Imparcialidad, consistente en no estar supeditado a ninguno de los poderes, con la finalidad de que sus resoluciones sean imparciales y objetivas.

Accesibilidad que considera conveniente que los gobernados tengan un acceso directo sin la necesidad de un

intermediario, y que ésta tenga la facultad de exigir la presentación de documentos y registros de todos los servidores públicos, siempre y cuando éstos se encuentren dentro de la esfera competencial.

Carácter no vinculatorio de sus resoluciones, debido a que no es un poder coercitivo directo de sus resoluciones, es decir, que dichas decisiones no son vinculatorias para los destinatarios y, por lo tanto, no pueden modificar, ni mucho menos revocar, una actuación proveniente de los servidores de la administración pública.

Auctorias recayendo en la autoridad moral y social de quien ocupa el cargo y de los demás servidores de la institución.

Publicidad, la eficacia de las resoluciones se debe a las campañas de publicidad sobre funcionamiento y el tratamiento dado a las reclamaciones, así como la difusión de su trabajo por medio de informes anuales.

Sin embargo, creo importante comentar que si bien es cierto que al ser humano le corresponde los derechos inherentes a su condición, también tiene obligaciones, creo interesante el de aumentar el nombre a Comisión de Derechos y Obligaciones del Ser Humano en el Distrito Federal, además de vigilar que la autoridad competente realice sus funciones administrando con el más estricto apego a la Ley siendo ésta una sola para el agraviado así como para la víctima en el caso de materia penal.

Para concluir es importante mencionar que dentro de las autoridades del Distrito Federal y a manera de complemento del Capítulo Cuarto, señalaremos dos autoridades del Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa la cual se integra de acuerdo con los distritos electorales correspondiendo a sesenta y seis miembros, cuarenta de mayoría relativa y veintiséis de representación proporcional.

Como órgano legislativo comprende dentro de su organización diversas comisiones: la de Gobierno, la de Análisis y Dictamen Legislativo, de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, de Investigación, Jurisdiccionales y Especiales como Seguridad Pública y de Protección Civil, existen también comités para el funcionamiento administrativo de entre los cuales están el de Administración, Asuntos Editoriales, Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas y la de Bibliotecas, las unidades administrativas comprenden la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Dirección de Comunicación Social, por último se encuentra los Grupos Parlamentarios que como principal función tienen la de actuar en forma orgánica y coordinada en todos los trabajos de la Asamblea Legislativa.

La Asamblea Legislativa realiza dos períodos de sesiones ordinarias al año iniciado el primero a partir del 17 de septiembre de cada año, el cual podrá prolongarse hasta el 30 de diciembre del mismo año, el segundo período se inicia a partir del día 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año.

**Por otro lado el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, está integrado con los órganos y servidores públicos siguientes:**

**Magistrados del Tribunal Superior de Justicia con cuarenta y nueve magistrados y funciona en Pleno o en Salas, de los cuales uno será el Presidente y no formará Sala, tendrá Salas Civil, Penal y Familiares y designadas por número ordinal.**

**Jueces de lo Civil, Penal, Familiar, Arrendamiento Inmobiliario, Concursal, de Inmatriculación Judicial y Jueces de Paz, además del Jurado Popular, Presidente de Debates y Arbitros.**

**El esbozo final del capitulado es complementario a las apreciaciones y razonamientos que exponemos en el último capítulo.**

## CAPITULO SEGUNDO

### FUNDACIÓN, ORIGEN Y DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL

#### 2.1. Antecedentes Históricos.

En el año de 1321, arribó a los alrededores del Lago de Texcoco una Tribu que provenía de un lugar llamado Aztlán (lugar de las garzas), que de acuerdo a una profecía de su dios de la guerra Huitzilopochtli, los Mexicas o Aztecas, iban a fundar una de las ciudades más importantes de Mesoamérica ( hoy una de las ciudades más grandes del mundo), y debían establecerse en donde encontraran un águila posada sobre un nopal devorando a una serpiente. A esta ciudad se le llamó México Tenochtitlán. Poco a poco, los Aztecas fueron conquistando a los diversos grupos humanos aledaños a este lago, no sin antes estar oprimidos por la miseria y la esclavitud a que los redujeron algunos reyezuelos que dominaban en estas tierras, así como en el extenso valle, y de igual manera establecieron las alianzas necesarias para crear finalmente un gran imperio, formando el centro hegemónico político, comercial y religioso, sojuzgando y extendiéndose por los estados que hoy conocemos como México, Morelos, Puebla, Tlaxcala, Oaxaca, Yucatán, Guatemala, Honduras y hasta lo que actualmente constituye la República de Nicaragua que en su

lenguaje original era Nicanahuatl, esto es, límite del Imperio Azteca.

Si bien es cierto que los españoles al llegar a la ciudad de Tenochtitlan quedaron maravillados de su exquisita belleza,- ya que al decir de Bernardo de Balbuena en filial lengua de amor, llamó flor de ciudades -, esta era una ciudad relativamente joven y tenía un sin número de soluciones eficientes acordes a las necesidades de la gran ciudad y con perspectiva hacia el futuro, "Mientras el mundo exista no acabará la fama ni la gloria de México Tenochtitlán"<sup>4</sup>.

Al descubrir el nuevo continente, los españoles, tenían como principal objetivo el llevar todas las riquezas al reino de España, iniciando así una nueva etapa para los países europeos con fuerza naval. Al arribar a América, los españoles iniciaron la conquista de tierras y de sus habitantes; junto con ellos llegaron también los evangelizadores. Al entrar a la Ciudad de México Tenochtitlan, los españoles iniciaron la gran conquista, apoyados por un pueblo sojuzgado por los Aztecas llamados Tlaxcaltecas, éstos resentidos por ser de los pueblos que pagaban tributo y ofrendas humanas a los Aztecas fueron grandes partícipes de la debacle del Imperio Azteca. Los Tlaxcaltecas veían en los españoles, el medio para liberarse de quien los sojuzgó e iniciar una nueva era para ellos. Sin embargo, los aztecas ofrecieron una defensa heroica de su ciudad y sus privilegios, comandados por el Talcochcalcatl, general de más alta jerarquía, Atempanecatl,

---

<sup>4</sup> Chimal Pahlñ; frase escrita en la fuente de la fundación de México Tenochtitlan , a un costado de la Regencia.

Etzhuacatecatl, y Hillancaiqui. Así mismo, los individuos de las órdenes militares, eran tres conocidas con los nombres de príncipes Achcauhtin, Aguilas Cuauhtin, Tigres Ocelo, órdenes que inventaron los aztecas para dar estímulo y recompensa a todo el que servía en la milicia, aunque fuese de humilde nacimiento,<sup>5</sup> a pesar de que los españoles estaban en inferioridad numérica, tenían grandes ventajas en la guerra, armaduras, armas de fuego, espadas de acero y trajeron consigo al caballo y al perro. Terminada la conquista del Imperio Azteca por los españoles, la ciudad de Tenochtitlán fue en parte destruida o sepultada, casas, templos y palacios en donde se dirigía política y religiosamente las grandes extensiones de tierra sobre las cuales los Aztecas gobernaban. Sobre estas ruinas de la ciudad de México Tenochtitlán se construyó la Ciudad de México, utilizando los materiales demolidos para la construcción de nuevas casas e iglesias.

La Ciudad de México, se convirtió así en la capital de la Nueva España, dando inicio a la época colonial, en sus diversos aspectos sociales como fue el mestizaje, la religión en donde los indígenas combinaban el culto con ritos paganos, elementos singulares que crearon esta gran nación, constituyéndose la ciudad en el eje de esta reconversión.

---

<sup>5</sup> D. Francisco León Carbajal; \* Discurso sobre la Legislación de los Antiguos Mexicanos; Tipografía de Juan Abadlano; México 1864, p. 13-14.



Durante la Colonia, "la Ciudad de México adquirió una nueva dimensión política, cultural y económica"<sup>6</sup>, ello debido al apoderamiento de las grandes extensiones de tierra, que integra el total del territorio en la Colonia y en los inicios de la vida independiente en aproximadamente 4 millones de kilómetros cuadrados que eran ocho veces más que el territorio de los conquistadores, es así como la Ciudad de México se convierte en la metrópoli de mayor importancia como ninguna otra en el mundo.

Después de consumada la conquista y establecidos los españoles en los dominios aztecas, se instauró en México el municipio, pues era el sistema de organización política en España, en aquel momento. Fue por esta razón, que en el Pueblo de Coyoacán se instauró el Segundo Ayuntamiento de la Nueva España ( El primero fue fundado por Hernán Cortes a su llegada a la Villa Rica de la Veracruz y específicamente en Antigua ), y sesionó en este lugar de 1520 a 1524, entre tanto se realizaban las reconstrucciones y acondicionamientos de la Ciudad de México, y una vez que fue construida y estuvo lista para ser habitada, se trasladó a ella el Ayuntamiento, en la cual se sesionó a partir de 1524. Esta organización municipal se integraba por los alcaldes, regidores, corregidores, alguaciles, alférez e inspectores de comercio, además de autoridades menores.

---

<sup>6</sup> Salomón Díaz Alfaro; *El Distrito Federal Mexicano, Breve Historia Constitucional*, en *Estudios en Torno a la Constitución Mexicana de 1917*; Instituto de Investigaciones Jurídicas; UNAM; México, 1988, p.188.

El gobierno municipal en la Ciudad de México y en las demás ciudades coloniales como forma de organización política se mantuvo en vigencia hasta la Constitución de Cádiz de 1812. Esta última establecía que en cada provincia habría una diputación provincial encargada de promover su prosperidad. A la abdicación de la Colonia Española, en favor de José Napoleón (Pepe Botella), se inició en la Nueva España un movimiento que buscaba independizarse de José Napoleón; los miembros independentistas no deseaban pertenecer indirectamente al Imperio Francés, aunque no deseaban desligarse de la corona española. Durante este movimiento, se lograron liberar diversas regiones integrantes de la Nueva España, reuniéndose en Chilpancingo principalmente sus representantes, con una triple finalidad: la de coordinar las acciones necesarias para mantener la unidad del movimiento, asegurar su permanencia y lograr sus objetivos. El Congreso de Chilpancingo inició su sesión el 15 de septiembre de 1813 y el 6 de noviembre de ese mismo año proclamó la Independencia de México, adoptando como forma de gobierno la República.

Una vez declarada la Independencia de México surge la necesidad de dar al país una Constitución propia en la cual se estableciera la forma de gobierno, las partes que la integrarían y los Poderes que conformarían a esta nueva Nación, así como las facultades que tendría cada uno de sus órganos; una Constitución que tuviera la capacidad de satisfacer las necesidades del pueblo mexicano, que iniciara una nueva fase y los cauces por los cuales caminaría la Nación. El 22 de octubre de 1814 se proclama el primer proyecto de Constitución Mexicana, conocida como la Constitución de Apatzingán (Decreto Constitucional para la

Libertad de la América Mexicana), la cual establecía la conformación territorial de la Nación al señalar las diecisiete provincias que la integrarían, entre las que se encontraba la de México y la imposibilidad de separarse, es decir mantener su unión y apoyo mutuo en la lucha por la consumación de la Independencia.

En referencia a la forma de gobierno, la Constitución de Apatzingán establecía un gobierno unitario, el cual quedaba conformado por tres autoridades: el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia, correspondientes al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Asimismo la Constitución de Apatzingán, estableció, por vez primera en México que los tres Poderes Supremos de la Nación deberían residir en un mismo lugar y éste debería ser elegido por el Supremo Congreso. Esta Constitución no llegó a tener vigencia, por lo que los tres Poderes instituidos no tuvieron efectividad y de igual forma no llegó a establecerse cuál sería la sede de los Poderes Generales. Fue a partir de ese momento que las sucesivas Constituciones Mexicanas, contemplan un sitio, un lugar específico para el asiento de los tres Poderes.

El movimiento de independencia continuó durante varios años, por la resistencia de los españoles que deseaban preservar los privilegios que la conquista les había otorgado, de esta forma los grupos realistas encabezados por el Virrey de Apodaca, comenzaron a reunirse y agruparse para luchar en contra de los que llamaban Insurgentes, desconocer la Constitución y por la fuerza imponer las leyes de Indias y demás legislación vigente en

la metrópoli y que principalmente eran las siguientes: Las leyes de Partida, novísimas recopiladas de Indias, Constitución de España de 1812.

Conforme a esta visión y en la consecución de los objetivos estipulados, en noviembre de 1820, eligieron y nombraron a Agustín de Iturbide, destacado militar con grandes ambiciones, jefe de las operaciones que se llevarían a cabo en contra de Vicente Guerrero y sus seguidores, quienes luchaban en el sur para lograr la total y definitiva independencia mexicana.

Agustín de Iturbide, junto con varios jefes militares, redactó un plan de independencia en Iguala, y que en vez de luchar en contra de Vicente Guerrero, inicia negociaciones con éste y juntos elaboraron y afinaron así el Plan de Iguala, el cual declaraba que la Nueva España sería independiente de España y de cualquier otra potencia, así mismo, mencionaba que la única religión sería la católica, el gobierno se conformaría en una monarquía moderada con arreglo a la Constitución, siendo su Emperador Fernando VII y en caso de que éste no se presentara a rendir juramento, lo sería cualquier otro de casa reinante que el Congreso estimase conveniente. Además se precisaba que todos los habitantes de la Nueva España serían ciudadanos de la monarquía. Agregaba que se establecería una Junta Gubernativa de Transición en tanto se presentara Fernando VII o se determinara quien sería el emperador, "se crea el Ejército de las Tres Garantías entre otras instituciones"<sup>7</sup>. El Plan de Iguala es

---

<sup>7</sup> Julio Zarate D.: "La Guerra de Independencia, en México a través de los Siglos"; Editorial Cumbre; 11ª Edición; Tomo III; México, 1974, p. 670.

aceptado por los independentistas y jurado el 24 de febrero de 1821, dando así el inicio de una nueva y diferente etapa de la historia de México. España ante esta situación envía a Don Juan de O' Donojú como nuevo Virrey con la finalidad de restablecer el control de la corona y subordinando a la Nueva España al Reino Español, sin embargo, el nuevo Virrey a su llegada a la Nueva España, pudo constatar la situación real y no aquella que se le había presentado en España, la cual difería en exceso de la reseñada en cuanto a las condiciones políticas, sociales y económicas que existían en Nueva España; al ver el panorama imperante en la excolonia, decidió que lo mejor era aceptar las nuevas condiciones que prevalecían en Nueva España y no tratar de reintegrarla al reino español. Es así como en la Ciudad de Córdoba, Veracruz el 24 de agosto de ese mismo año, fueron firmados por Agustín de Iturbide, Juan de O' Donojú y Vicente Guerrero, los Tratados de Córdoba, mediante los cuales se daba fin a la guerra de independencia, aceptando el enviado español, la total y absoluta independencia de la Nueva España, adicionalmente en estos tratados se establecían grandes similitudes con el Plan de Iguala, debido a que la firma de O' Donojú como representante de España, daba validez al mismo por la Corona, es decir, el documento por primera vez era reconocido fuera del territorio de la Nueva España.

El nacimiento de México independiente se caracterizó por una eclosión e inestabilidad política y social, esto como consecuencia de la guerra reciente de Independencia, ya que con ella terminó un régimen político, económico y social, que ocasionó una gran incertidumbre entre la población, que desconcertada ante

la aparición de nuevas clases sociales y la obvia desaparición de otras, aunado a diversos factores, como el hecho de que el gobierno no lograba aún organizarse y establecer una guía para el pueblo de México.

Con el fin de terminar con esta inestabilidad el 24 de febrero de 1824, se reunió un nuevo Congreso Constituyente, con el objetivo de elaborar una Constitución que aplicara el nuevo gobierno con el fin principal de integrar a la nueva Nación. Durante el mes de mayo del mismo año, dado que los Tratados de Córdoba y el Plan de Iguala no habían sido aceptados por la Corona Española, y por lo tanto ningún miembro de la casa reinante aceptó ser el Emperador de México, fue que se pidió la corona para Agustín de Iturbide, quien fuera nombrado Emperador de México el 21 de julio de 1824, éste disolvió como primera medida de su gobierno al Congreso Constituyente, sustituyéndolo por un órgano que fuera incondicional al Emperador. Con todas estas acciones Iturbide había realizado los movimientos políticos que le permitirían gobernar esta extensa Nación, sin embargo, y pese al control que ejercía sobre las principales instituciones en el país, Iturbide provocó con ello un gran descontento y resquemor en la población, perdiendo rápidamente su popularidad, así como la legitimación del régimen y se acentuó el despotismo del gobierno.

Como consecuencia directa de lo anterior, el pueblo en creciente inconformidad comenzó a considerar la posibilidad de terminar con la monarquía y mirar hacia otro tipo de gobierno, que pudiese ser más equilibrado, y teniendo los antecedentes del sistema político de gobierno de los Estados Unidos de América y

de Francia, de reciente transformación, con nuevas y viejas ideas de gobierno cuyas principales propuestas humanísticas eran la libertad y la igualdad entre los hombres, intentar bajo esta nueva visión, el equilibrio sustentado en una verdadera coacción de quien ostentara el poder, evitando el absolutismo del gobierno, y con éste el abuso en el ejercicio del mismo. El movimiento que se inclinaba por la República fue cobrando mayor fuerza e interés, hasta que el 1 de enero de 1823, en Casa Mata, Veracruz, se sublevaron los generales Antonio López de Santa Anna, Vicente Guerrero, Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo, con el fin de derrotar a Agustín de Iturbide y acabar con su imperio. Ante las presiones ejercidas por el descontento que tuvo los abusos del imperio, el Emperador abdicó y poco después éste fue desterrado. El Congreso fue restablecido y una de las primeras acciones fue la declaración de la ilegitimidad del Poder Ejecutivo desde la coronación del Imperio. De igual forma se declaró nulo el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba y depositando al Ejecutivo y al Gobierno en manos de un triunvirato, que lo integraba Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete. " Aparece el Primer Presidente de México y aparentemente se había consolidado políticamente el régimen, puesto que se afirmaba la confianza y la seguridad pública, oponiéndose al lujo desmedido y al alarde del despilfarro económico de la época de Iturbide; surge la fraternidad, el trato amistoso y la confianza, se trueca el "señor" por el título de Ciudadano, dándose la nota de igualdad y se esparce el concepto de independenciam que vive la Nación".<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> José Ignacio Morales; Las Constituciones de México; Ediciones Puebla; México, 1957, p. 146.

En cumplimiento del Plan de Casa Mata, el Congreso se reunió a fines de 1823, con el objeto de definir si la forma de gobierno sería Federal o Central.

Bajo la fuerte influencia del vecino del norte los Estados Unidos de América, y al intento de disgregación o separación de varias provincias se optó por el Sistema Federal. De acuerdo al Maestro Felipe Tena Ramírez, el Sistema Federal fue el elegido por la razón de que los diferentes grupos de poder localizados en las diferentes provincias, agitaron a la opinión pública y despertaron la ambición por las diputaciones provinciales creadas en la Constitución de Cádiz, las cuales de entre sus principales fines era la de promover la prosperidad de cada provincia. Fue debido a la presión de algunas provincias que amenazaron con su separación, si no se restablecían y mantenían las diputaciones provinciales, por lo que se eligió el Sistema Federal y el 20 de noviembre de ese mismo año se presentó el Acta Constitutiva de la Federación, como Estatuto Provisional del nuevo gobierno y del naciente estado. El Acta se convirtió en una Constitución Interina para toda la Nación, el 31 de enero de 1824.

El 1 de abril de 1824, se inicia la discusión del proyecto de Constitución Federal para los Estados Unidos Mexicanos, el cual fue aprobado por el Congreso el 3 de octubre de ese mismo año, al día siguiente fue firmado, y publicado el día 5 de octubre ese año.

Su importancia radica en que en él se sentaron las bases del federalismo mexicano, como un proyecto que uniera a todas las



provincias, su integración, así como su posterior consolidación camino a la República Federal. Fue en la Constitución de 1824, en donde se establece por vez primera, la facultad del Congreso, puesto que la Constitución de Apatzingán nunca entró en vigor, de elegir el lugar que sería sede de los Poderes Federales, los cuales deberían establecerse en un mismo lugar, y es importante comentar que de esta Constitución nace o deriva la creación del Distrito Federal, que como veremos más adelante inicia una larga y trascendente vida que es paralela a la del Estado Mexicano como país, siendo aún fuente de vida para la República y ejemplo de desarrollo no sólo para las capitales estatales sino a nivel internacional.

## **2.2. El Distrito Federal Mexicano**

El nacimiento del Distrito Federal, fue una consecuencia de la adopción del sistema federal de gobierno, sancionado por el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, así como por la misma Constitución de la República del 4 de octubre del mismo año, que en su artículo 50 fracciones XVII y XIX, establecía la facultad para que el Congreso de la Unión dictaminara sobre la elección del lugar de residencia de los Poderes de la Federación y para cambiar de residencia cuando lo considerase necesario.

Los constituyentes de 1824, discutieron apasionadamente sobre cual sería el lugar más adecuado para establecer el Distrito Federal, aún cuando esta discusión no era de su competencia, pues la Constitución establecía claramente que el Congreso de la Unión tendría la facultad de elegir la sede de los Poderes Federales, no obstante que al otorgarse al propio Congreso de la Unión, a contrario sensu, facultad no delegada al Congreso Constituyente. Sin embargo, el 22 de julio del mismo año, el Congreso Constituyente presentó un dictamen en el que se proponía a la Ciudad de Querétaro como sede de los Poderes Federales, los debates que siguieron a este dictamen, se dividieron en dos tendencias opuestas, la que defendía la propuesta en el dictamen y la que proponía que el Distrito Federal estuviese en la Ciudad de México.

Fueron el Diputado Zavala y el Diputado Cáceres quienes propusieron a la Ciudad de México como el Distrito Federal, pero la propuesta fue extensamente discutida. De los argumentos que desató, eran elegir una ciudad más céntrica en la geografía nacional, siendo por este razonamiento el motivo por el que en el dictamen se propuso inicialmente que los Poderes Federales se establecieran en la Ciudad de Querétaro.

Quienes defendían a la Ciudad de Querétaro argumentaban que su situación geográfica era más céntrica que la Ciudad de México, que contaba con la población suficiente, que su clima era más benigno y que además contaba con la infraestructura necesaria para recibir a las oficinas de los Poderes Federales. Planteaban también los problemas que ocasionaría la coexistencia de Poderes Federales y Locales en un mismo territorio, por lo que el Estado en que se ubicara la residencia de los Poderes, tendría que renunciar a su soberanía.

En ese momento no existía lo que hoy conocemos como Estado de Querétaro, sino que formó parte de la intendencia de Guanajuato hasta la Independencia, y durante el Imperio de Agustín de Iturbide continuó siendo provincia; fue hasta que se estableció el Sistema Federal, en la Constitución de 1824 que se le elevó a la categoría de Estado, por lo que en el momento de estas discusiones, y dado a que todavía no se aprobaba dicha Constitución, la Ciudad de Querétaro era todavía una provincia y podía ser sede del Gobierno Federal convirtiéndola en el Distrito Federal sin mayores problemas, ni consecuencias.

Fue Fray Servando Teresa de Mier quien, con sus brillantes y atinados argumentos logró que se aprobara la Ciudad de México como sede de los Poderes Federales; estos argumentos eran seis:

1. La belleza de la ciudad;
2. El conformar el centro político del país;
3. Su estratégica situación militar;
4. Su riqueza envidiable;
5. La extraordinaria dimensión cultural, y
6. Ser el centro de esparcimiento sin igual en todo México.<sup>9</sup>

También defendieron la postulación de la Ciudad de México como sede de los Poderes Federales los Ministros: Don Lucas Alamán Ministro de Relaciones Exteriores, Don Pablo de la Llave Ministro de Justicia y Francisco de Arrillaga Ministro de Hacienda, quienes hicieron notar la imposibilidad de sufragar los altos costos que implicaba el traslado de los Poderes Federales de la Ciudad, donde entonces se encontraban, a la Ciudad de Querétaro o a cualquier otra ciudad que fuera aprobada como sede.

---

<sup>9</sup> Carlos Enrique Silva Badillo; "El Distrito Federal y El Estado del Valle de México, 1814-1917" en Memoria del Congreso de Historia de Derecho Mexicano; Tomo II; Instituto de Investigaciones Jurídicas; UNAM; México 1988, p. 1011.

Adicionalmente y dentro de los argumentos expuestos a favor de la Ciudad de México, fueron que de no ser ésta la sede de los Poderes Federales, quedaría expuesta a una gran inseguridad ante cualquier ataque militar o revuelta lo cual sería muy peligroso para la Nación, debido a su gran importancia y que además la Ciudad de Querétaro no contaba con las instalaciones suficientes para albergar las oficinas y al personal que laboraría en los Poderes de la Unión, aún cuando el dictamen así lo establecía.

Con los diversos elementos vertidos en el primer debate, el 29 de octubre de 1824, se presentó un nuevo dictamen en el que se proponía a la Ciudad de México como sede del Distrito Federal, el cual originó un nuevo debate, en el que, los constituyentes que no coincidían con la propuesta argumentaron la inconveniencia de quitarle a la Ciudad de México la posibilidad de gobernarse así misma;

"Pues sobre ella ejercerían su potestad dichos Poderes y ésto implicaría el menoscabo de los derechos políticos de sus habitantes y alegaban que el dictamen no señalaba nada al respecto".<sup>10</sup>

Tras de estas apasionadas discusiones, y a pesar de los argumentos surgidos en contra de la futura Capital, los razonamientos esgrimidos por sus partidarios, fueron lo suficientemente convincentes para las corrientes en contra y fue así como se logra elegir a la Ciudad de México, para establecer los Poderes Federales.

---

<sup>10</sup> Salomón Díaz Alfaro; op. cit.; p. 199.

Con una mayoría de 49 votos a favor y de 32 en contra, se aprueba que la Ciudad fuera la sede del Gobierno Federal. Una vez aprobado el dictamen el Congreso Constituyente expidió el Decreto el 18 noviembre de 1824, en el que se designaba a la Ciudad de México como el Distrito Federal; este Decreto fue promulgado el día 20 del mismo mes por Guadalupe Victoria Primer Presidente de México, y decía:

- A) El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad vigésimo octava del artículo 50 de la Constitución.
- B) Su Distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro será la Plaza Mayor de esta Ciudad y su radio de 2 leguas.
- C) El Gobierno Federal y el Gobernador del Estado de México, nombrarán cada uno un perito para que ambos demarquen y señalen los términos del Distrito Federal conforme al artículo antecedente.
- D) El Gobierno Político y Económico del expresado Distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta Ley.
- E) En el inter, se arregla permanentemente al Gobierno Político y Económico del Distrito Federal, para seguir observándose la Ley del 13 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogado.
- F) En lugar del Jefe Político a quien por dicha Ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrar el

Gobierno General un Gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.

G) En las elecciones de los Ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su Gobierno Municipal, seguirán observándose las Leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente.

H) El Congreso del Estado de México y su Gobernador pueden permanecer dentro del Distrito Federal el tiempo que consideren necesario para preparar el lugar de residencia y verificar su traslación.

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

J) Tampoco se hará en lo que respecta a los Tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por una Ley.<sup>11</sup>

Fue así como a pesar de que el artículo 50, fracción décimo octava, de la Constitución del 4 de octubre del 1824, establecía que el Congreso de la Unión tenía la facultad para elegir el lugar de residencia de los Poderes Federales que el Congreso Constituyente arbitrariamente tomó dicha facultad para la elección de la sede.

---

<sup>11</sup> Carlos Enrique Silva Badillo; op. cit.; p. 1011-1012.

Debemos considerar que la Ciudad de México era, en esa época, Capital del Estado de México, que de los diecinueve estados que en ese tiempo componían la República, era el más importante pues contaba con una estratégica posición central. con un territorio de casi 100,000 kilómetros cuadrados de extensión (abarcaba lo que ahora son los Estados de México, Morelos, Hidalgo, gran parte de Guerrero y el Distrito Federal). Era el más densamente poblado, pues en él se encontraban el 21 por ciento de la población del país, además, la abundancia y diversidad de su economía acrecentaba su importancia, pues en él se encontraban las más ricas y productivas haciendas y minas de plata.

La Ciudad de México, era el centro político, comercial, religioso, intelectual y social de la Nación, y al ser designada como Distrito Federal, fue aumentando su territorio con parte del territorio del Estado de México, con lo que éste último se vio disminuido no solo en la superficie restada sino también en su importancia y riqueza.

Todo lo anterior fue causa de conflicto entre el Estado de México y la Federación, ya que dicho Estado, no se resignaba a perder su hegemonía e importancia, y cuando advirtió que todos los demás Estados estaban de acuerdo con la designación de la Ciudad de México, la acató de mala gana. Además, los Poderes del Estado de México permanecieron hasta octubre de 1827, dentro del territorio del Distrito Federal, conforme a lo permitido por el Decreto de creación de dicho Distrito, por lo que coexistieron Poderes Federales y Poderes Locales en un mismo territorio, lo que ocasionó diversos problemas.



Sin embargo, el Distrito Federal no ha tenido una existencia continua, ya que la Constitución de 1836 suprimió el Distrito Federal y la Ciudad de México pasó a ser parte del Departamento de México, permaneciendo así durante la vigencia de las Bases Orgánicas de 1843. En 1846, con el triunfo federalista, se restauró la vigencia de la Constitución de 1836 y con ella el Distrito Federal, en las Bases Orgánicas expedidas en 1853, se respetó la existencia del Distrito Federal, pero por Decreto del 16 de febrero de 1854 se amplió el área de lo que se llamó Distrito de México, señalándose como límites: San Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo, Santa Fe, Huixquilucan, Mixcoac, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Tepepan, Xochimilco, Ixtapalapa (Iztapalapa), El Peñón Viejo y la medianías de las aguas del Lago de Texcoco.

Durante el Congreso Constituyente de 1856, se volvió a discutir cual sería el lugar más conveniente para establecer la residencia de los Poderes Supremos de la Unión, o si permanecería en lo que entonces era el Distrito de México y se sugirieron para dicho efecto nuevamente la Ciudad de Querétaro y la Ciudad de Aguascalientes. El Constituyente aprobó el artículo 46 de la Constitución de 1857, en la que se mantendría al Distrito Federal en su sede por antonomasia, el artículo decía:

"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 a otro lugar".<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Felipe Tena Ramírez; op. cit.; p. 142.

Los Decretos de 15 y 18 de diciembre de 1898, emitidos por el Congreso de la Unión, fijaron nuevos límites al Distrito Federal, celebrándose para dicho efecto los convenios necesarios con el Estado de México y el Estado de Morelos.

La Constitución de 1917, en su artículo 44 estableció que:

"El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene".

Que era el establecido en sus límites por los Decretos de 1898. El 6 de mayo de 1861, se dividió al territorio del Distrito Federal, en cinco secciones: Municipalidad de México y Partidos de Azcapotzalco, Guadalupe, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya; se expidió un Reglamento de la Capital para que el Ayuntamiento fuera compuesto por veinte Regidores y dos Procuradores, y se eligió Gobernador del Distrito Federal. El 26 de marzo de 1903, se publicó la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, dividiéndolo en 13 Municipalidades.

Esta Constitución otorgó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y fijó las Bases de su Organización, dividiéndolo en Municipios a cargo de Ayuntamientos de elección popular directa, y se dispuso que el Gobierno del Distrito Federal estuviese a cargo de un Gobernador, quien era nombrado y removido por el Presidente de la República y que veremos más a fondo cuando entremos al apartado del Distrito Federal en la Constitución de 1917.

El 31 de diciembre de 1928, se expidió la primera Ley Orgánica del Distrito Federal, la cual fue abrogada por la del 31 de diciembre de 1941, y ésta a su vez lo fue por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que se refiere a los tres Poderes que integran al Gobierno del Distrito Federal y a las ramas de la Administración Pública del mismo. Esta última Ley es reglamentaria de la Base primera, fracción VI, del artículo 73 Constitucional (derogada), y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1970, dándose así diversas reformas hasta llegar a la actual Ley Orgánica de 1995 publicada el 31 de diciembre de 1994 en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal cuyo fundamento es la Base Tercera, fracciones I y II del artículo 122 esta Ley que fue decretada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual inicia el camino legislativo y que con las actuales modificaciones de la Constitución, podrá participar con más facultades desde su creación. Es importante mencionar que los últimos tres Presidentes de los Estados Unidos Mexicanos se han preocupado por otorgar a los habitantes de la Ciudad de México todos los derechos que les corresponde y que si bien es cierto ha sido lenta pero progresiva y ascendente en las reformas, falta mucho por hacer y que comentaremos más adelante.

### **2.3. Breves comentarios entre el Distrito de Columbia y el Distrito Federal Mexicano.**

El Constituyente de 1824, siguiendo los lineamientos trazados por la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, observó la conveniencia de establecer un Distrito que fuera sede y residencia permanente de los Poderes Federales. Podemos decir, que de acuerdo con lo anterior, la creación del Distrito Federal Mexicano es una copia del Distrito de Columbia, sin embargo, podemos encontrar grandes diferencias y establecer semejanzas entre ambos.

Entre las semejanzas encontramos, antes que nada, que en ambos países se pensó en la necesidad de establecer una sede permanente para los Poderes de la Federación, para lo cual sería conveniente que se creara un Distrito en un territorio sobre el cual ningún Estado miembro de la Federación tuviera jurisdicción, ya que de esta forma no tendría que enfrentar problemas de coexistencia de los Poderes Federales y los Poderes Locales, donde los primeros no estarían sometidos a ningún tipo de presión por parte de un Gobierno Estatal.

El sistema utilizado para la creación de este Distrito en ambos países fue similar (teóricamente hablando), ya que en ambos se estableció constitucionalmente, que sería facultad del Congreso decidir cual sería el territorio destinado a este Distrito. Sin embargo, en el aspecto del territorio la Constitución

Estadounidense establecía que para la creación del Distrito de Columbia su territorio sería cedido por los Estados miembros de la Federación de manera voluntaria, mientras que la Constitución Mexicana no disponía el mecanismo referente al territorio en donde se establecerían los Poderes de la Unión, sino a través de la simple imposición del territorio por la elección que de ésta hiciera el Congreso Constituyente y que ya comentamos no era facultad de éste, es decir ope legis, por ministerio de ley, lo cual como ya habíamos señalado creó una serie de controversias con el Estado de México que finalmente concedió parte de su territorio para el establecimiento del Distrito Federal.

Primera.- Las principales diferencias las encontramos en la forma de gobierno en uno y otro Distrito, ya que mientras el Distrito de Columbia, está a cargo de tres Comisionados que ejercen las funciones respectivas del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo por un Congreso que tiene plenos poderes para legislar todo lo referente al Distrito de Columbia, y un Poder Judicial para dirimir las controversias que surjan dentro de su territorio; en México, el Gobierno del Distrito Federal actualmente, y hasta el año 1997, estará a cargo del Presidente de la República quien nombrará al Jefe del Departamento del Distrito Federal, sin embargo, merced a las reformas constitucionales de agosto de 1996 nuevamente modifica la forma de elección por voto popular y directo del propio Jefe de Gobierno; el Poder Legislativo está en manos del Congreso delegando ciertas materias de la legislación referente al Distrito Federal a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ahora Asamblea Legislativa), que a partir del año 2000, legislará en diversas materias penal y civil en el Distrito Federal y

el Poder coincidente del Distrito de Columbia es el Poder Judicial, sin embargo, y merced a la reforma ya mencionada, a diversas disposiciones que se considera importante aclarar más adelante y como antecedente, dispone en términos generales que habrá en el año 2000 un pleno ejercicio de poderes en el Distrito Federal independientes y autónomos al igual que en los otros Estados de la República.

Segunda.- Otra diferencia importante de fondo, es el que la Constitución de los Estados Unidos delimitaba claramente la superficie necesaria y suficiente que sería cedida a la Federación y conforme al propósito de destinar un sitio exclusivo para la residencia de los Poderes Federales, era pues la indispensable para instalar a las oficinas y a los funcionarios, este mismo objetivo se buscaba en la Constitución Mexicana de 1824 y por esa razón se señaló que estuviese comprendido en el radio de dos leguas para la residencia material de los Poderes de la Unión, lográndose así, en un principio dicho objetivo, sin embargo, este propósito se perdió cuando el Constituyente de 1856 acogió para el Distrito Federal una superficie excesivamente mayor de la que hubiere sido necesaria, dando así lugar a diversos problemas que en la actualidad se tienen con el Estado de México y generando el fundamento indispensable, para la creación del estado treinta y dos.

Tercera.- En el Distrito de Columbia se encuentran los Poderes Federales únicamente; ya que sus habitantes, en sus orígenes, carecían de gobierno propio, no tenían representación ante el Gobierno Federal y de derechos políticos y ciudadanos (que

posteriormente han ido obteniendo); todo lo cual se debe a que tiene jurisdicción propia. En el Distrito Federal se cuenta con un gobierno propio y goza de muchos de los derechos de que gozan los demás habitantes de la República, así como de la representación ante el Gobierno Federal. Esta diferencia, estriba principalmente en el momento de su creación ya que al decidir por el Congreso el establecimiento del Distrito Federal en la ciudad más importante como lo era la de México no hubiera sido justo pedir a sus habitantes que la parte comprendida en el círculo de dos leguas de radio del referido Decreto salieran o abandonaran sus propiedades para ceder los expresados inmuebles a la Federación y servidores públicos y hubiera sido incluso una contradicción de los motivos por los cuales se eligió la superficie aludida. A la creación de la Capital de Norteamérica el Estado de Maryland es el primero en ceder dicho territorio el cual se encontraba casi deshabitado; este hecho referente a la población es el factor más importante por el cual son diferentes ambos Distritos. En México lo crea una norma jurídica aplicada a una ciudad ya hecha, en el caso de la sede de Estados Unidos, éste nace a partir de la conveniencia y la cesión, pero agregando que concretamente se construiría una ciudad expreso para la residencia de los Poderes Federales, con inmuebles, servicios, vías de comunicación etc, con el fin de albergar a los empleados y oficinas de los Poderes Federales de Estados Unidos. De igual forma nacen ambos Distritos con diversos derechos políticos y cívicos para sus pobladores, así como su representación ante los diversos Estados y ante los Poderes Federales en sus respectivos países.

De lo anteriormente expuesto podemos concluir que si bien la creación del Distrito Federal en México es copia de la creación del Distrito de Columbia éste se refiere únicamente a la idea de establecer una sede permanente para los Poderes Federales, en un territorio sobre el cual solo la Federación tuviere jurisdicción, y no tuviera influencia o presión de un Gobierno Estatal miembro, ya que en cuanto a la forma de su creación, al tipo de gobierno y a los derechos políticos y cívicos de que gozan sus habitantes, encontramos sus características propias que las distingue entre sí y entre otros Distritos de similar creación en otros países.



#### **2.4. Período 1824 - 1853.**

La vigencia de la Constitución de 1824 fue muy corta de estilo liberal o federal, duró tan sólo once años después de su entrada en vigor, es decir, en el año de 1835, los tradicionalistas o conservadores volvieron a dominar la situación política del país, después de iniciadas las reformas liberales, encabezadas por Gómez Farías, las cuales hicieron que el pueblo se manifestara inconforme con ellas por ser demasiadas liberales para los principios y costumbres a los que la sociedad mexicana estaba acostumbrada, por lo que dieron lugar a rebeliones sociales que culminaron con la promulgación en 1836, de una nueva Constitución, la cual fue precedida por las Bases Orgánicas de 1835, y con ello se pasó nuevamente en la historia de México, del régimen federal al régimen central. Con el paso del Federalismo al Centralismo y la entrada en vigor de la Constitución Centralista de 1836, se publicó un Decreto por medio del cual se suprimió el Distrito Federal, por lo que la Ciudad de México, pasó a formar parte del Departamento de México (antiguo estado del mismo nombre ); sin embargo, a pesar de este cambio, los poderes centrales conservaron su residencia oficial en la Ciudad de México, cuyo gobierno quedó a cargo de un gobernador designado por el Presidente de la República.

El artículo 19, de la segunda de las leyes constitucionales de la República Mexicana, del 29 de diciembre de 1836 establecía:

“Este supremo poder ( conservador ) residirá ordinariamente en la capital, pero en caso de que la seguridad pública o la suya exija su

traslación a otro punto cualquiera de la República, podrá acordarla o verificarla por tiempo ilimitado".<sup>13</sup>

El 20 de noviembre de 1837, mediante decreto expedido por el Congreso Nacional, el gobierno de los estados miembros de la República Mexicana, queda a cargo de Gobernadores, y los Ayuntamientos son seguidos por prefecturas. Este sistema siguió hasta el año de 1843, en que surgieron como ley fundamental del país, las Bases Orgánicas de la República Mexicana, con las cuales se reafirmó el centralismo y se siguió desconociendo la existencia del Distrito Federal, manteniéndose la Ciudad como Capital del Departamento de México, y siendo dirigida por el gobernador de dicho departamento. Durante esta época, la Ciudad de México tuvo representación política ante el Congreso de acuerdo con la elección de diputados y senadores por los diferentes departamentos.

En el año de 1846, con el triunfo del federalismo se restableció la Constitución de 1824, y con ello resurgió el Distrito Federal, como sede de los Poderes Federales, teniendo como residencia a la Ciudad de México, y contando con las mismas condiciones en que se encontraba antes de la existencia de las Bases Orgánicas; este resurgimiento tuvo lugar a través del Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 18 de mayo de 1847, que en su artículo sexto señalaba:

---

<sup>13</sup> H. Cámara de Diputados, XLVI Legislatura; " Los Derechos del Pueblo Mexicano", México a través de sus Constituciones, Tomo V; Editorial Miguel Angel Porrúa; México, p. 553.

"Mientras la Ciudad de México sea el Distrito Federal tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos Senadores".<sup>14</sup>

Con este artículo se concedía al Distrito Federal la facultad de participar en las elecciones populares que se llevarán a cabo con el fin de elegir Presidente de la República, y también, se le concedía el derecho de tener representación propia en el Congreso, así como la facultad de nombrar a sus representantes ante el mismo.

El sistema federal restablecido en 1847 duró hasta el año de 1853, año en que Santa Anna asumió la Presidencia de la República, estableciendo en ella una dictadura e instaurando nuevamente el sistema centralista. Durante el régimen de Santa Anna, el 2 de mayo de 1853, se dictó la ordenanza provisional del ayuntamiento de México, con fundamento en las Bases para la Administración de la República, la cual disponía que el cuerpo municipal de dicho Ayuntamiento estaría integrado por un Presidente Municipal, doce Regidores y un Síndico.

Durante este mismo periodo, en el año de 1854, se expidió por el Congreso de la Unión un Decreto por medio del cual se ampliaba el territorio geográfico de lo que a partir de entonces fue llamado el Distrito de la Ciudad de México y cuyo Gobernador designado sustituyó al Ayuntamiento de elección popular.

---

<sup>14</sup> Ibidem.

## **2.5. El Distrito Federal en la Constitución de 1857.**

En 1854, con el estallido de la Revolución de Ayutla se dio inicio a un proceso de reformas, con las cuales se pretendía implantar nuevas formas de vida y de pensamiento. El Plan de Ayutla se expidió el 1 de marzo de 1854 y reformado por Ignacio Comonfort el 11 de marzo del mismo año, pretendía que al triunfar la revolución se convocase a un nuevo Congreso Constituyente Extraordinario, que tendría la misión de dar al país una nueva Constitución Política en la cual se optase, de manera definitiva, por la forma de Gobierno que el propio Congreso estimase la más conveniente para el país, dadas las condiciones sociales, políticas y económicas que se vivían, así como la nueva ideología que estaba surgiendo entre la sociedad, principalmente en las clases poderosas.

El artículo segundo del Plan de Ayutla facultaba al General en Jefe para que convocase a un representante por cada Departamento o Territorio y uno por el Distrito de la Capital, con el fin de que entre todos los representantes se eligiese al Presidente Interino para la República, en lo que se convocaba a nuevas elecciones para Presidente de la República. Sin embargo, no se habló de la posibilidad de establecer una Federación hasta que fue redactado el proyecto de Constitución, el cual fue presentado ante el Congreso Constituyente Extraordinario, el 16 de junio de 1856, por la comisión encabezada por el Diputado Arriaga.

En la Asamblea Constituyente de 1856 y 1857, nuevamente se suscitaron debates en torno a la sede de los poderes federales, ofreciéndose nuevos elementos para comprender mejor esta institución. El debate surgió, principalmente a propósito de tres artículos del proyecto de Constitución:

El artículo 49, que incluía entre los Estados de la Federación al del Valle de México, el cual no existía;

El artículo 50, que se refería a la extensión de los Estados de la Federación y mencionaba que:

“La extensión del Estado de México estaría sujeta a la alteración que resultase por la formación del Estado del Valle de México”.

Y el artículo 74, en su fracción décimo octava facultaba al Congreso:

“ Para designar un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Unión y variar esta residencia cuando lo juzgue necesario”.<sup>15</sup>

De acuerdo con este proyecto la erección del Estado del Valle de México, se produciría cuando por cualquier motivo se hubiese decidido el cambio definitivo de la residencia de los Poderes Federales trasladándose del territorio de la Ciudad de México a cualquier otra territorio de la República, de ahí que fuese necesario prever qué sucedería con el territorio perteneciente al Distrito Federal en el momento en que dejase de serlo.

---

<sup>15</sup> Salomón Díaz Alfaro; op. cit.; p. 203.

El problema para decidir esto fue realmente grande, ya que en caso de que se decidiera el cambio de residencia de los Poderes Federales, y por lo tanto, surgiera el Estado del Valle de México, no solo se le quitaría parte de su territorio al Estado de México, sino que además, se haría necesario buscar una nueva sede para los Poderes de la Unión.

Al igual que en los debates de 1824, la discusión se dividió en dos posturas: la de aquellos que querían que la Ciudad de México continuase como sede de los Poderes Federales, y la de quienes querían que se designase a la Ciudad de Querétaro o algún otro lugar para residencia de los mismos, además resurgió el tema de los derechos políticos de sus habitantes y de la coexistencia de ambas autoridades, Federal y Local, dentro del territorio.

Entre los que buscaban el cambio de sede de los poderes, se encontraba el Diputado Isidoro Olvera, quien proponía la reincorporación del Distrito Federal al Estado de México y que se señalara una población lo más al centro posible de la República como la sede de los Poderes de la Unión. La representación del Estado de Puebla, a través de Joaquín Ruíz, señaló que la Ciudad de México se había convertido en un foco de corrupción y por lo mismo era pernicioso la residencia para el Gobierno Federal, por lo que proponía a Querétaro como asiento de los poderes. Así como la representación del Estado de Jalisco, a través del Diputado Espiridión Moreno, quien en sesión del 12 de diciembre de 1856 acusó a la Ciudad de México de ser corrupta, y que, ella encerraba:

" A la mayoría de los retrógradas y a los que suspiran por los tiempos de Felipe II. En esta ciudad se convino la paz con los Estados Unidos de América y aquí se han firmado toda clase de inequidades. Conviene pues, que el gobierno abandone esta Atmósfera corrompida que salga a mudar de temperamento y a respirar aire puro".<sup>16</sup>

Moreno propuso, para el caso de que no fuese aprobada la Ciudad de Querétaro, a la Ciudad de Aguascalientes.

Inmediatamente, se produjo la respuesta en defensa de la Ciudad de México; entre sus defensores se encontraban Filomeno Mata, Francisco Zarco, Guillermo Prieto e Ignacio Ramírez. Guillermo Prieto Diputado por el Estado de Puebla argumentó, refiriéndose a los comentarios de Moreno:

" En nombre de esta Ciudad y en nombre de la República entera, es menester señalar que México no es la Roma condenada por Catón, que en México existen el trabajo, la industria, el patriotismo, las virtudes cívicas, las buenas costumbres, la más estricta moralidad y, pese a quien pese, una ilustración superior a la del resto de la República".<sup>17</sup>

La defensa de Francisco Zarco fue determinante:

" Atribuir a esta ciudad los males públicos es el colmo del error y la injusticia... que envíen a los Congresos hombres honrados y patriotas, y conservarán sus virtudes en todas partes, mientras, el desidioso, el

---

<sup>16</sup> Salomón Díaz Alfaro; Op, Cit. p. 204; citando a Francisco Zarco; Crónica del Congreso Constitucional 1856-1857, p. 813-814.

<sup>17</sup> Idem.

hombre sin delicadeza, que no se afana en cumplir lealmente el encargo que el pueblo le confiere, será lo mismo en México que en Ixtacalco".<sup>18</sup>

Quienes se oponían a que se realizaría el cambio de residencia de los poderes generales adujeron nuevamente los inconvenientes de trasladar los poderes de la Unión a Querétaro, Aguascalientes o a cualquier otra ciudad, debido a los altos costos que ello significaba y la insuficiente infraestructura con que se contaba en el país, la cual no era suficiente en otras ciudades para albergar a los Poderes Federales, y alegaban que dada la situación en que se encontraba el país, no se tenían los medios necesarios para realizar el traslado, ni para acondicionar ninguna otra ciudad para recibir el Gobierno Federal.

En lo concerniente al problema de la coexistencia de poderes, el constituyente León Guzmán, Diputado por el Estado de México, advirtió el riesgo que se corría de que hubiera choques constantes e inevitables entre las autoridades locales y las federales, ya que muy fácilmente podría haber confusión con respecto a cuales serían las facultades y funciones de ambos poderes. A este argumento respondió don Ignacio Ramírez, aceptó la posibilidad de que surgieran este tipo de conflictos, pero que en realidad no tenían por que darse, si se establecían con cuidado y claridad, cuales serían las funciones de uno y otro poder. Sin embargo, el planteamiento de la coexistencia de poderes solo se vio desde el punto de vista de los poderes federales y locales, pero en ningún momento se tomó en

---

<sup>18</sup> Carlos Enrique Silva Badillo; citando a Sayeg Helú, " la creación del Distrito Federal, p 74-75.



consideración la existencia de autoridades municipales, Si bien el argumento de don Ignacio Ramírez fue válido en ese momento, posteriormente se dieron los conflictos entre autoridades federales y municipales, conflictos que años más tarde llevaron a la reforma de 1928. Finalmente se decidió que la residencia del Distrito Federal permaneciera en la Ciudad de México, y quedó establecido en principio el Estado del Valle de México, condicionado a la salida de los Poderes Federales de su actual sede. La redacción definitiva de la Constitución de 1857, fijó la solución de esta controversia en sus artículos 43, 44 y 46:

Artículo 43.- Las partes integrantes de la Federación son... México...Valle de México.

Artículo 44.- Los estados de... México...conservarán los límites que actualmente tienen.

Artículo 46.- El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes se trasladen a otro lugar.<sup>19</sup>

En lo referente al Gobierno del Distrito Federal, se plantea la conveniencia de que tuviera un gobierno propio. El dictamen que presentó la Comisión, proponía darle facultades al Congreso para arreglar el régimen interior del Distrito Federal y Territorios Federales en lo político y en lo judicial, reservándose al pueblo la organización

---

<sup>19</sup> Felipe Tena Ramírez; \* Leyes Fundamentales de México, 1808-1975; Editorial Porrúa; 7ª Edición; México, 1976, p.31.

municipal. Esta propuesta dio lugar a grandes debates en el seno del Congreso Constituyente Extraordinario, principalmente en cuanto a la representación política y a la dependencia económica de las autoridades locales.

La opinión de don Ignacio Ramírez fue:

“El Dictamen, si en apariencia concede algo al Distrito en realidad lo que hace es consumir el despojo de todos sus derechos, privándole de elegir Gobernador y una Asamblea que intervenga en su régimen interior y arrebatándole sus rentas particulares para que se pierdan en el erario federal y se inviertan en gastos que corresponden a todos los Estados. El Distrito quedará con dobles cargas y sin recursos para su administración interior”.

La opinión de Ramírez fue debatida por Mata, quien sostuvo:

“La organización Municipal en manos del pueblo basta para asegurar la libertad local y la buena administración de las rentas particulares. Como arreglo del régimen interior del Distrito queda encomendado al Congreso Constitucional, no hay razón para declamar contra él, cuando sobran motivos para esperar que sea democrático y arreglado a los principios de la Constitución. No hay tampoco motivo para hablar de despojo, ni hacer cargo a los Estados que tienen la pretensión de ser tutores del Distrito. La Comisión ha querido asegurar al Distrito la libertad municipal, ya que el Congreso

ha creído imposible que existan a la vez en un mismo punto los Poderes de la Unión y los de un Estado".<sup>20</sup>

El Diputado por el Distrito Federal, Francisco de Paula Cendejas, manifestó también su rechazo al Dictamen en los siguientes términos:

Da tristeza ver que, cuando tanto se declama en favor de los principios de la democracia, que quisiera que el pueblo del Distrito en su administración interior esta bajo la tutela del Congreso General, es decir, de cuerpo que él no elige y que no puede estar al tanto de sus necesidades.<sup>21</sup> Este empeño es antidemocrático, está en abierta pugna con muchas disposiciones constitucionales y va al absurdo de las tutorías para los pueblos.

Nuevamente fue Mata quien defendió el Dictamen diciendo:

"No es absurdo ni repugnante que el Congreso de la Unión legisle para esta localidad del Distrito, si tomamos en cuenta que legisla también para los Estados".<sup>22</sup>

Finalmente fue el mismo Mata quien propuso un nuevo artículo en el cual se sugería que el Congreso de la Unión arreglara el régimen interior del Distrito y Territorios Federales, bajo la base de que el pueblo eligiera sus autoridades políticas municipales. La

---

<sup>20</sup> Francisco Zarco; Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-57; México, El Colegio de México, 1957, p. 993-994.

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> Ibidem.

Comisión aceptó el artículo en este sentido y la agregó a las facultades del Congreso.

Del debate del constituyente de 1856, y 1857, se desprende que quienes pugnaron por darle a los habitantes del Distrito Federal los mismos derechos de que gozan los habitantes de los Estados, únicamente veían al Distrito Federal como el lugar físico en donde residirían los poderes federales y no el espacio político en donde estos ejercerían su soberanía. En cambio, quienes lucharon por la idea de que hubiera modalidades diferentes en el régimen político del Distrito, veían en este lugar en donde debían ejercer su imperio los Poderes Nacionales, por lo que era necesario restarle poder a las autoridades locales.

El Constituyente proponía un régimen para que en el Distrito Federal coexistieran poderes federales y locales, lo cual era explicable dado que en México se había implantado un federalismo y un Distrito Federal con características diferentes a los de otros sistemas, ya que en nuestro país, el Distrito Federal no fue creado en un territorio cedido voluntariamente por uno o más Estados, sino que se estableció en lo que siempre fue la sede del poder supremo, sea Emperador, sea Virrey, sea Presidente, con todo lo que esto implicaba. Al tener que reimplantar el sistema federal, impulsando en él, un esquema municipal similar al de los Estados de la República, para lograr así que el gobierno del Distrito Federal velara por los intereses y necesidades de su población, y no únicamente por los intereses y necesidades nacionales.

Como resultado de los debates relacionados a los artículos referentes al Distrito Federal, el texto final de la Constitución quedó en cuanto a estos artículos como sigue: en el artículo 43, se mencionaba como parte integrante de la Federación, al Estado del Valle de México, aunque su erección de acuerdo con el artículo 46 quedaba condicionado al traslado de los Poderes Federales a otro lugar. En el artículo 72, fracción quinta, se facultó al Congreso para cambiar la residencia de los Poderes Federales, y en la fracción sexta, para:

“ El arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”.

## **2.6. El Distrito Federal en el periodo de 1857 - 1917.**

El Distrito Federal permaneció tal y como había sido aprobado en la Constitución de 1857, hasta el año de 1899, en el que el Congreso de la Unión aprobó los convenios de 15 y 17 de diciembre, referentes a los límites entre el Distrito Federal y los Estados de México y Morelos estableciéndose así los actuales límites del Distrito Federal.

Por Decreto de 28 de julio de 1899, se determinaron las municipalidades que compondrían el Distrito Federal, posteriormente por Decreto de 18 de diciembre del mismo año, se determinó que el Distrito Federal estaría dividido en municipalidades y prefecturas, quedando fijado a las divisiones como sigue:

- Primera.           Municipalidad de México.**
  
- Segunda.           Prefectura de Guadalupe Hidalgo.  
Municipalidad de Guadalupe Hidalgo.  
Ixtacalco.**
  
- Tercera.           Prefectura de Azcapotzalco de Porfirio Díaz.  
Municipio de Azcapotzalco.  
Municipio de Tacuba.**
  
- Cuarta.            Prefectura de Tacubaya.  
Municipio de Tacubaya.  
Municipio de Mixcoac.**

**Municipio de Santa Fe.  
Municipio de Cuaximalpa.**

En el año de 1900 se expidió el Decreto sobre la:

**" Autorización para reformar la Organización Municipal del Distrito Federal y Territorios Federales".**

Por medio de la cual se otorgaba autorización al Presidente de la República para llevar a cabo la reforma de la Organización Política y Municipal del Distrito Federal, además se establecía que los ayuntamientos nombrados por elección popular seguirían como cuerpos de iniciativa en todo lo referente a los servicios municipales.

El 1 de diciembre de 1901, por iniciativa del Ejecutivo Federal fue reformado el artículo 72, en su fracción sexta, desapareciendo su texto anterior, y facultando al Congreso para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios Federales. Esta reforma suprimió el derecho de los ciudadanos de la Ciudad de México de elegir popularmente a sus autoridades políticas, municipales y judiciales, derecho que había sido consagrado en la Constitución de 1857.

Con estos antecedentes, se dictó la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, de 26 de marzo de 1903, cuyos aspectos más relevantes eran:

- a) Se reconocía al Distrito Federal como parte integrante de la Federación.

- b) Se le dividió para su gobierno en trece municipalidades.
- c) En el orden político y de administración municipal del Distrito Federal, se estableció que dependería del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación.
- d) El gobierno político y la administración municipal del Distrito Federal estaría a cargo de tres funcionarios: el gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y del Director de Obras Públicas, integrando estos tres órganos el Consejo Superior del Gobierno del Distrito Federal.
- e) La Ley reconocía la existencia de ayuntamientos en las municipalidades en las que estaba dividido el Distrito Federal.<sup>23</sup>

Respecto a dichos ayuntamientos hay que mencionar que se elegían indirectamente en primer grado, sin embargo, eran considerados únicamente como órganos de consulta con derecho de vigilancia, de iniciativa y de veto en todo aquello relacionado con los servicios públicos, no obstante lo cual, carecían de personalidad jurídica.

Al crearse los prefectos políticos, fue a ellos a quienes se encomendó el gobierno y control de las municipalidades en el Distrito Federal, estando los ayuntamientos bajo su inspección y dependencia, exceptuándose solamente al Gobernador del Distrito Federal, quien era el superior directo de dichos prefectos. Por esta razón, los

---

<sup>23</sup> Carlos Enrique Silva Badillo; op. cit.; p. 1021.



ayuntamientos en la Ciudad de México fueron perdiendo importancia y vieron disminuida su competencia ya que el gobierno de los mismos quedaba en manos de los prefectos, en lugar de estar a cargo del Presidente Municipal, como sucedía en los demás Estados.

En 1910, con el inicio de la Revolución Mexicana, el porfiriato llegó a su fin. La Revolución Constitucionalista, dirigida por Venustiano Carranza, buscaba restablecer la vigencia de la Constitución de 1857. El 12 de diciembre de 1914, se adiciona el Plan de Ayutla y se contempla el establecimiento de la Libertad Municipal, como Institución Constitucional. En consecuencia, Carranza expidió la Ley del Municipio Libre el 25 de diciembre de 1914.

En 1916, tras la derrota del ejército de Francisco Villa y la reclusión de Zapata en Morelos, llegó el momento de restablecer el Orden Constitucional, para lo cual a Venustiano Carranza se le presentaban tres opciones:

Primera La restauración de la Constitución de 1857;

Segunda La revisión de la misma por medio de los procedimientos en ella establecidos; y

Tercera La reunión de un Congreso Constituyente encargado de la expedición de una nueva.

Venustiano Carranza eligió la tercera opción, ya que con la primera se corría el riesgo de obstruir la Reforma Político - Social, que se había iniciado, mientras que con la segunda opción se retardarían o

mal interpretarían dichas reformas. Fue debido a la necesidad de plasmar esas reformas sociales en la Ley Fundamental y no dejarlas en la legislación secundaria, por lo que Venustiano Carranza se decidió por la tercera opción y convocó a un nuevo Congreso Constituyente.

## 2.7. El Distrito Federal en la Constitución de 1917.

A fines de la Revolución Mexicana, Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente con el fin de dar al país una nueva Constitución, en la que se plasmaran todos los ideales revolucionarios. Este congreso se instaló el 21 de noviembre de 1916; en esta misma fecha el primer jefe del Ejército Constitucionalista, presentó un proyecto de Constitución, en el cual en su sección segunda, denominada " de las partes integrantes de la Federación" destacaron los artículos 43, 44, y 45.

Las novedades que encontramos en el proyecto respecto a los mismos artículos correspondientes en la Constitución de 1857 son:

- a) El artículo 43 se refería al Distrito Federal, como parte integrante de la Federación, sin hacer mención alguna respecto del Estado del Valle de México, es decir, sin establecer qué pasaría en caso de que los Poderes Federales de la Unión se trasladaran a otra sede.
- b) En el artículo 44 se reconocían los límites que tenía el Distrito Federal en ese momento (Decretos de 1898), pero proponía una ampliación del territorio distrital, incluyendo en este los distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán; y
- c) " La parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero con el Estado de México, sobre los ejes geográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo ".<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Salomón Díaz Alfaro, op. cit.; p. 207.

En el artículo 45 se modificaban los límites del Estado de México, puesto que al ampliar la extensión del territorio distrital, algunos de sus municipios se agregaban al Distrito Federal; disminuyéndose así la superficie del propio Estado de México.

Además en el artículo 73, fracción quinta, se facultaba al Congreso de la Unión para cambiar la residencia de los Poderes de la Federación, así como para legislar en el Distrito Federal y Territorios Federales, de acuerdo con las siguientes Bases:

Primera.- Al igual que en las Entidades Federativas en el Distrito Federal y en los Territorios, se reconocía al Municipio como base de su organización. Cada Municipalidad tendría la extensión territorial y el número de habitantes necesarios para subsistir con sus propios recursos y contribuir con los gastos comunes.

Segunda.- Los municipios estarían a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, exceptuando a la Municipalidad de México, que estaría a cargo de un grupo de comisionados determinados conforme a la Ley (semejanza con el Distrito de Columbia ).

Tercera.- El Gobierno del Distrito Federal y el de cada uno de los Territorios estaría a cargo un Gobernador, dependiendo estos directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito y los de cada uno de los Territorios, acordarían junto con el Presidente; los comisionados serían nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

# ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Esta fracción correspondía a la sexta del artículo 72 de la constitución de 1857, en la que se facultaba al Congreso, para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios Federales, teniendo por base el que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales. la fracción sexta del artículo 73 contenía cinco bases, de las cuales tres mencionadas anteriormente se referían al modo de Gobierno del Distrito Federal.

El Congreso que se reunió en 1917, tenía como finalidad crear una nueva Constitución, sin embargo, se limitó a estudiar el proyecto presentado por Venustiano Carranza y hacerle algunas modificaciones que estimó pertinentes. El estudio del proyecto llevó a varios debates respecto a qué sería lo que se aprobara y qué no lo sería, así como las modificaciones que fueren necesarias hacer, la discusión del artículo 73 del proyecto se promulgó del 14 al 31 de enero de 1917, y fue en la noche del 14 de enero cuando se discutió la fracción sexta de dicho artículo.

La Base Primera fue objetada en lo referente al hecho de que se dejara a la Ciudad de México sin un ayuntamiento de elección popular, y en cambio se pusiera su Gobierno en manos de Comisionados. La Comisión redactora señalaba en favor de este argumento la incompatibilidad de coexistencia de los Ayuntamientos con los Poderes Federales, pues con la nueva Ley del Municipio Libre, este debía tener una completa independencia en la dirección de sus asuntos, lo cual no sería posible si coexistieran los Poderes Federales y Poderes Locales. Otro argumento era que la fuerza armada que necesitaría el Municipio de la Ciudad de México sería muy grande, por

lo que la guardia del Presidente tendría que ser aún mayor, para garantizar su seguridad.

Contra el dictamen de la Comisión argumentaron diferentes Diputados, entre ellos Silva quien dijo:

“ Suplico a la Comisión nos manifieste qué razones tuvo en cuenta para consignar que la Ciudad de México no tendría un Ayuntamiento por elección popular ”.

Heriberto Jara, a su vez expresó .

“ Si fuésemos a admitir que los Poderes Federales se lesionan por alguna disposición municipal, entonces admitiríamos también que las disposiciones municipales no pueden existir en donde residen los Poderes de un Estado, porque existe la relación. El deseo de centralizar ha hecho que la Ciudad de México vaya perdiendo poco a poco su autonomía como Municipio Libre ”.

Martínez de Escobar manifestó al respecto:

“ El Municipio Libre es el progreso de los pueblos, es el árbol secular a cuya sombra deben descansar la verdadera libertad y la verdadera democracia, sobre nuestro fecundante suelo, esencialmente federativo”.

Y Luis Espinosa:

La Revolución Constitucionalista, que no sólo vino conquistando principios democráticos sino principios aún más altos, como este, el de que el ciudadano ponga en ejercicio sus derechos, se vería fracasar en México si no se permitiese a sus habitantes el derecho de elegir a sus autoridades inmediatas.<sup>25</sup>

En favor del Dictamen de la Comisión, estuvieron varios Diputados, entre los que destacan, Machorro y Narvaéz y Felix Palavicini, el primero argumentaba:

El Ayuntamiento o Municipio Libre debe tener la completa dirección de sus negocios, y los Poderes Federales tendrían bajo todas las ramas en que tengan que ver algo con el Municipio, que estar sometidos a este, lo que sería denigrante para los Poderes Federales.

Felix Palavicini decía:

La Ciudad de México no es una ciudad autónoma ni nada; vive de los recursos de la Federación, es decir, de los Estados; la Ciudad de México ha vivido de las contribuciones afluentes de todas las Entidades Federativas para su embellecimiento, la Ciudad de México tiene costoso pavimento, un servicio de atarjeas que significa erogaciones anuales enormes, como alumbrado, en fin todos los servicios municipales en la ciudad son pagados por la Federación, por

---

<sup>25</sup> Carlos Enrique Silva Badillo; op. cit.: p. 1026.

que las rentas del municipio no bastarían para sostenerse el lujo de la Ciudad de México.<sup>26</sup>

Palavicini, además, argumentaba que es a los Representantes de la República a quienes toca exclusivamente controlar los intereses de la Ciudad de México, donde residen los Poderes Federales, y a éstos les toca designar autoridades para que representen su poder y para que no dependan de una autoridad municipal, e insistió reiteradamente en los desacuerdos que se producirían si el Municipio de la Ciudad de México fuere igual a los de los Estados.

En este debate, como puede verse, las discusiones se plantearon sobre los mismos puntos que en el Constituyente de 1856, y el punto central era, una vez más, la conservación de los derechos políticos de sus habitantes y salvaguardar la naturaleza de una Entidad Federal que necesariamente debía de ser distinta a las otras Entidades integrantes de la Federación. Era además necesario considerar la historia de la Ciudad de México, su tradición municipal y su realidad demográfica y territorial antes de decidir sobre la forma de Gobierno del Distrito Federal.

Entre el 14 y el 15 de enero de 1917, se decidió, por 90 votos a favor y 44 en contra, que la Ciudad de México contara con un ayuntamiento propio suprimiendo así la parte de la Segunda Base que decía: " hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará

---

<sup>26</sup> Félix Palavicini; Historia de la Constitución; Tomo II; Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, México, 1950, p. 295.



a cargo del número de comisionados que determina la Ley " quedando así establecido el Ayuntamiento de la Ciudad de México.

A raíz de la Reforma a la Base Segunda del proyecto, la Base Tercera del mismo tuvo que ser modificada, a fin de que concordara con lo establecido por la Base Segunda. El texto definitivo de éstas Bases quedó como sigue:

Segunda.- Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

Tercera.- El Gobierno del Distrito Federal y los Territorios Federales, estarán a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República, y los de los Territorios Federales, por el conducto que determine la Ley, Tanto el Gobernador del Distrito Federal, como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.<sup>27</sup>

Finalmente el Congreso Constituyente aprobó el proyecto de Constitución. Por lo que se refiere al artículo 43, se incluyó al Distrito Federal, como parte integrante de la Federación; en el artículo 44, se dispuso que el Distrito Federal continuará con la extensión territorial que el Congreso le asignare, para el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otra sede. Debido a que el territorio de la capital federal se fijó con los límites que tenía en ese momento, en el artículo 45, se suprimió la parte del proyecto que preveía ajustes al territorio del Estado de México, por la propuesta de ampliación del territorio distrital. La fracción quinta del proyecto del artículo 73, se

---

<sup>27</sup> Carlos Enrique Silva badillo; op. cit.; p. 1027.

conservó en los términos del proyecto facultando al Congreso para cambiar la residencia de los Supremos Poderes; en cambio, la fracción sexta del mismo artículo sufrió las modificaciones que ya hemos comentado, facultando al Congreso para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y los Territorios Federales, de acuerdo con las Bases siguientes:

- a) En la Primera Base se reconocía al régimen municipal del Distrito Federal y los Territorios Federales, disponiéndose que cada municipalidad contaría con la extensión territorial y el número de habitantes necesario para subsistir con sus propios recursos y contribuir para los gastos de la Federación;
- b) En la Segunda Base se estableció que cada municipalidad estaría a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, incluyendo el Municipio de México;
- c) En la Base Tercera se determinó que el Gobierno del Distrito Federal y Territorios Federales, estarían a cargo de un Gobernador, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, y del cual dependerían. La decisión de que el Gobernador del Distrito Federal fuese nombrado y removido por el Presidente de la República, y no electo popularmente como el Ayuntamiento, se debió a que al ser el Distrito Federal la sede de los Poderes Federales, los intereses del mismo deben ser controlados por los Representantes de la República, ya que en la capital del país se debe velar por los intereses de todos los habitantes del mismo y no únicamente por los de un grupo de

personas, que en este caso serían los pobladores de la Ciudad de México.

La Base Cuarta se refería al nombramiento de jueces y magistrados de primera instancia, y se disponía un sistema de sustituciones para estos funcionarios del Poder Judicial.

En la Base Quinta se estableció que el Ministerio Público estaría a cargo de un Procurador General, con residencia en la Ciudad de México, el cual sería nombrado por el Presidente de la República.

El Maestro Moisés Ochoa Campos, en su obra la Reforma Municipal, comenta respecto al texto final de la fracción sexta del artículo 73 Constitucional:

" Esta disposición atentatoria para más de la décima parte de la ciudadanía mexicana, contenía los mismos vicios que por tanto tiempo ensombrecieran el ejercicio cívico bajo las Prefecturas Políticas. En realidad, el funcionario de Gobierno, nombrado por el Poder Central, seguía siendo la conculcación del derecho fundamental de libre elección popular y para el caso, era lo mismo que se le designase con el nombre de Prefecto o de Gobernador, lo más grave de todo, es que la disposición afectaba a la entidad territorial más poblada, cuyos habitantes quedaron con facultades para elegir a sus ayuntamientos, pero no para hacer lo mismo con el mandatario del Distrito Federal ".

Para ampliar las disposiciones del artículo 73, Venustiano Carranza expidió, el 13 de abril de 1917, la Ley de Organización del Distrito Federal y Territorios Federales. De acuerdo con esta ley, el

Gobernador del Distrito Federal tenía facultades que hacían la práctica ineficaz su ejercicio, al régimen municipal ya que quedaban bajo su cargo la prestación de los principales servicios públicos; le competía la seguridad pública; vigilaba las cárceles y penitenciarías; cuidaba de los servicios hospitalarios, consultorios y casas de asistencia social; ejecutaba las obras públicas; tenía a su cargo los censos y estadísticas del Distrito Federal; formulaba el proyecto de presupuesto; tenía el mando de la policía; atendía a la reparación y conservación de los caminos vecinales, cuidaba la prestación de los servicios educativos, vigilaba los catastros de los municipios y dictaba, con aprobación del Congreso, todos los Reglamentos para los servicios públicos del Distrito Federal.

La Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, establecía que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal sería el Municipio Libre, con lo cual se lograba que el Gobierno del Distrito Federal concordara con el artículo 115 de la Constitución de 1917. Establecía también que los Ayuntamientos designados por elección popular directa, se renovarían por mitad cada año. El Ayuntamiento en la Ciudad de México estaría integrado por veinticinco Concejales, mientras en los demás municipios eran de quince; la diferencia en el número de miembros radicaba en el hecho de que la sede federal tenía una gran importancia política, así como por la propia densidad de población con la que contaba, lo cual hacía que fuese necesario mayor número de personal para llevar a cabo la administración pública en la entidad. La primera autoridad política local era el Presidente Municipal, seguido por los Delegados que funcionaban en las poblaciones de cada municipio.

Así quedó establecido el régimen municipal en el Distrito Federal y si bien los partidarios de que los habitantes del mismo gozaran de plenos derechos políticos no lograron su objetivo pues el Gobernador sería designado por el Presidente de la República, sí realizaron parte de este objetivo al obtener que la Ciudad de México contara con un Ayuntamiento propio integrado por Concejales elegidos por votación popular directa. Aunque la Ley de Organización, le quito gran parte de sus facultades al Ayuntamiento al poner en manos del Gobernador todo lo relacionado con los servicios públicos del Distrito Federal, la disminución de las facultades al Ayuntamiento no era constitucional; sin embargo, hay que recordar que después de una revolución como la que vivió nuestro país, la persona o partido político que llegara al poder, tenía el mando absoluto de la fuerza pública, y por lo tanto su apoyo, por lo que puede llevar a cabo las Reformas Constitucionales que crea necesarias y convenientes o realizar los actos en contravención a lo dispuesto por la Constitución, sin que exista un poder o fuerza que lo limite. Además, en época de turbulencia política, si no se tenía el control de las fuerzas armadas, del ejército y policía cabría la posibilidad de un golpe de Estado (Quien mató a Obregón, Calles-e la boca, expresión popular de la época previo al segundo periodo presidencial de Alvaro Obregón), dicha reforma que transformó la división política y jursidiccional de Distrito Federal la veremos previo al estudio del municipio en particular, a fin de comprender la importancia de esta institución que rejuveneció en la transformación de la República en 1910.

## **2.8. El Distrito Federal y el Municipio.**

Durante el Gobierno del General Porfirio Díaz, el Distrito Federal fue dividido el 26 de marzo de 1903 en 13 municipalidades. Tras la derrota del dictador y al fin de la Revolución Mexicana, Venustiano Carranza, convocó a un Congreso Constituyente, con el fin de elaborar una nueva Constitución. El Congreso se reunió en la Ciudad de Querétaro en 1916, y Carranza presentó un proyecto para la nueva Constitución, el cual era en realidad, una copia de la Constitución de 1857 a excepción de los históricos artículos sociales.

Aprobada la Constitución de 1917, Carranza expidió el 13 de abril del mismo año la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, en la cual se trataban asuntos de gobierno, fiscales, de instrucción y seguridad pública y de administración de los municipios, Respecto a esto el Lic. M. Moreno comenta:

“ En términos factos, dejó ( la ley ) a cargo de los Ayuntamientos la atención de los servicios de seguridad, caminos, obras públicas, instrucción y otros en cuanto a su aspecto puramente local, pero imponía al Gobierno del Distrito Federal la obligación de supervisar e inspeccionar la prestación de dichos servicios, para cerciorarse de que su administración, además de ser satisfactoria, era conforme a las prescripciones de las leyes y reglamentos vigentes en la materia ”.

A este comentario agrega el maestro Ochoa Campos:

"El hecho es que los Ayuntamientos, sufrían la tutela de una autoridad no elegida por la propia comunidad y con ello se mutilaba el principio de libertad municipal".<sup>28</sup>

La ley antes mencionada establecía que la base de organización política y administrativa, así como de la división territorial del Distrito Federal, sería el Municipio Libre. Los ayuntamientos serían designados por elección popular directa, y se renovarían por mitad cada año; el Ayuntamiento de la Ciudad de México, estaba conformado por veinticinco concejales y quince en las demás municipalidades. La primera autoridad política local era el Presidente Municipal, seguido por los Delegados que ejercían su jurisdicción en los diferentes poblaciones de cada municipio. En la sesión de la Cámara de Diputados de fecha 7 de septiembre de 1927, el Presidente Plutarco Elías Calles, presentó una iniciativa de Ley tendiente a expedir una ley que complementara a la del 13 de abril de 1917.

En la exposición de motivos el General Calles establecía:

"Pero tal ley ( la del diecisiete ), de carácter enteramente provisional, que fue dictada por la urgencia de organizar los municipios y los gobiernos locales respectivos para el primero de mayo siguiente en el que debiera quedar establecido el Orden Constitucional, amerita ser revisada y perfeccionada por una legislación en firme, tanto porque la practica ha señalado deficiencias y omisiones que es de capital

---

<sup>28</sup> Moisés Ochoa Campos; citado por Carlos Enrique Silva Badillo; Idem.

importancia corregir, cuanto porque la misma Constitución en su artículo 73 fracción sexta, al dar facultades al Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios se dividirían en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para substituir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes, lo cual está muy lejos de realizarse... la necesidad, además, de hacer figurar a la ley una enumeración clara y precisa de los ramos municipales, cuentas de los ayuntamientos, responsabilidades de los funcionarios y empleados municipales y de llevar a cabo una revisión acerca del número de Concejales que deban integrarlos, etc., constituyen un conjunto de circunstancias que justifican la urgencia de la expedición de una Ley de Organización Municipal del Distrito Federal y Territorios, que reforme y complete la de 13 de abril de 1917.<sup>29</sup>

En la sesión del 26 de diciembre de 1927, se concedió al Ejecutivo la facultad de expedir esta ley,<sup>30</sup> sin embargo, nunca fue expedida y no fue sino hasta 1928 que se elaboró y publicó la Ley de Organización del Distrito Federal y Territorios, la cual entro en vigor el 1 de enero de 1929, como se verá más adelante.

---

<sup>29</sup> Diario de Debates de la Cámara de Diputados; 7 de septiembre de 1927, p. 3-4.

<sup>30</sup> Idem; 26 de diciembre de 1927; p. 8-9.



### **2.8.1. Antecedentes Históricos del Municipio**

Los pueblos aliados a Roma, los que al ser invadidos por las legiones romanas se entregaban sin luchar, podían conservar sus instituciones propias; seguían organizados en ciudades, conservando sus leyes, magistraturas, senado, jueces, pero siempre respetando la dependencia romana; estas ciudades se llamaban libres y lo eran en su régimen interior, recibían dichas ciudades el nombre de municipia y obligadas a verificar determinadas prestaciones-tributo y el servicio militar. Así Roma concibe al Municipio como una forma de organización política, ya que, el imperio romano sometía bajo su voluntad a numerosos pueblos, dándoles como concesión graciosa algunas libertades para gobernarse. La organización en municipios se fue preparando por el Senado, quien a través de embajadas integradas por senadores imponían políticas y soluciones a los pueblos, marginando a los reyes y permitiendo la transformación de los reinos en municipios.

En España, el régimen municipal recibió gran impulso, pues durante la dominación musulmana, los monarcas cristianos establecieron ciudades y pueblos con el fin de contener las invasiones árabes, al mismo tiempo que iban reconstruyendo las ciudades que eran rescatadas del dominio musulmán. Para atraer pobladores a estas ciudades, los reyes concedieron grandes privilegios que constituyeron la ley que consagraba los derechos de cada localidad; estas leyes eran los llamados fueros municipales. Estos privilegios eran un estímulo para las empresas

bélicas, ya que los municipios se veían premiados con mayores concesiones cada vez que lograban derrotar a los musulmanes en alguna batalla, de tal manera que el poder y la riqueza del municipio que triunfara contra los árabes se iba incrementando frente a los demás municipios. Gracias a los privilegios otorgados y a los fueros municipales, se logró la reconquista del territorio español.

Con la conquista española, y siendo el municipio el régimen político en España en ese momento, se instituyó también para el Gobierno de la Nueva España y demás reinos americanos, adaptándose paulatinamente a las características del desarrollo político y social de los pueblos sometidos a la Corona Española. Sin embargo, de acuerdo con lo expuesto por algunos tratadistas, estudiando los pueblos que habitaban en México antes de la Colonia, principalmente los Aztecas, podemos encontrar basándonos en estas tesis que existía el Municipio Prehispánico. El Maestro Moisés Ochoa Campos señala que el fenómeno municipal en los pueblos nativos de Mesoamérica lo podemos observar en los grupos familiares o clanes cuyos miembros explotaban la tierra en común, es decir, el municipio primitivo tiene un origen y un carácter primordialmente agrario. Asimismo, el Maestro Ignacio Romerovargas Iturbide establece la idea de que el régimen municipal estaba claramente definido en la organización política, social y económica de los pueblos autóctonos del México precolonial. Por su parte, el Maestro Ignacio Burgoa se adhiere a esta afirmación señalando que en cada Calpulli se encuentran atributos del municipio, ya que éstos eran entidades socio-económicas basados en la explotación común de la tierra que les

pertenecía y que tenían como origen un antepasado también común del que derivaban los nexos familiares o de parentesco sobre los que se asentó la unidad de dichas entidades socio-organizativas. Formaban los calpullis parte de un todo que era la tribu que a su vez estaba organizada políticamente por el derecho consuetudinario, mismo que concomitantemente los estructuró sobre el respeto mutuo a su autonomía interior, así como a su actividad económica autárctica. El gobierno concejil de los calpullis, además designaba a sus propios funcionarios ejecutivos que tenían diferentes atribuciones públicas de carácter administrativo y judicial,<sup>31</sup> y ahondando en el comentario del maestro Ignacio Burgoa O., al decir de Don Francisco León Carbajal: los individuos de estas demarcaciones disfrutaban su porción respectiva con entera independencia de las otras, y bajo ningún pretexto fue lícito enajenar esos terrenos. Dícese que entre ellos algunos tenían la carga de proveer al ejército imperial en tiempo de guerra, siendo de creerse que los vecinos de los barrios, durante la paz, los disfrutaban libremente.

Durante la Colonia en México, coexistieron el régimen municipal español y el indígena, ya que los españoles respetaron de éste último todo aquello que no era contrario al derecho español, dando lugar a que en el Siglo XVII surgiera el municipio castizo, el cual era regido por las prácticas y costumbres indígenas y por la influencia criolla en los ayuntamientos, como señalaba el maestro Ochoa Campos.

---

<sup>31</sup> Ignacio Burgoa Orihuela; Derecho Constitucional Mexicano; Editorial Porrúa; México, 1973, p. 971.

En la Nueva España, el primer municipio fue el establecido por Hernán Cortés en la primera población fundada por los españoles en el territorio mexicano, que fue la Villa Rica de la Vera Cruz (actualmente se le conoce como Veracruz de la Llave en honor al General Ignacio de la Llave quien defendió al Puerto de Veracruz de la invasión de los Estados Unidos en 1846), y la implantación de este ayuntamiento tuvo como objetivo darle validez jurídica a la autoridad para realizar la conquista. Así, al establecer un cabildo precisamente en Antigua, éste pudo dotar a Cortés de todas aquellas atribuciones que necesitaba para emprender la conquista, de tal modo que sus actos no fueran contrarios al derecho español y al Reino, ya que la tesis de Cortés era que en ausencia del Rey, le tocaba a él asumir la soberanía de los territorios descubiertos.

El segundo ayuntamiento fundado por Cortés, fue el de la Ciudad de México, el cual se estableció en cuanto se llevó a cabo la toma de Tenochtitlán, pues rendida la ciudad, Cortés decidió reconstruirla y establecer en ella la capital del reino conquistado, por lo que procedió a organizarla administrativamente para lo cual nombró señor de la misma al que antes había tenido el cargo de Cihuacóatl logrando así el regreso de los indígenas mexicanos que se habían dispersado en el demás territorio, una vez realizado ésto, Cortés nombró alcaldes, regidores y otros oficiales del ayuntamiento para la población española.

En cuanto a la organización del municipio neoespañol, o sea del conjunto de órganos que lo integraban, su estructura fue variando de acuerdo con las necesidades políticas, administrativas y económicas de la propia época. A pesar de estas variaciones, existían órganos principales o base que fueron una constante dentro de la estructura municipal. De los principales órganos básicos encontramos al gubernativo del municipio que era el ayuntamiento, cabildo o concejo municipal, que era un cuerpo colegiado integrado por varios funcionarios con diversas atribuciones, las cuales eran ampliadas o restringidas por el monarca como supremo legislador; dichos funcionarios eran el Corregidor o el Alcalde Mayor, quien presidía a dicho cuerpo, los alcaldes ordinarios, los regidores, el procurador general, el alguacil mayor y el síndico; además el ayuntamiento podía nombrar funcionarios menores que no formaban parte del mismo, y a los cuales se les asignaban diversas tareas con sus respectivas facultades específicas dentro de la administración del municipio.<sup>32</sup>

El ayuntamiento dictaba las ordenanzas, que eran disposiciones y acuerdos de observancia general, los cuales podían referirse a cuestiones de policía y buen gobierno, a la forma en que debían prestarse diversos servicios al público, a los precios de los productos y a las condiciones a que debían sujetarse los productores y artesanos para elaborar sus productos, así como los requisitos se debían reunir para ejercer ciertas actividades, como podrían ser la organización de los gremios, y a la gran variedad de materias diferentes sin que existiera un límite a la actuación del cabildo.

---

<sup>32</sup> Idem; p. 975.

Sin embargo, a pesar de que el municipio a través de sus miembros asumía las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, sin que existiera una verdadera separación de poderes, se consideraba que estos municipios estaban estructurados democráticamente, principalmente en lo referente a los regidores y algunos otros funcionarios que eran elegidos por el pueblo.

El municipio neoespañol fue perdiendo poco a poco su base democrática en razón a que el municipio en España entró en una etapa de decadencia, perdiendo su origen popular como consecuencia de las medidas legislativas adoptadas por la autoridad real en donde se veía mermado y restado en su fuerza política, económica y social que había sido adquirida por diversas recompensas otorgadas por el mismo rey. Una de esas medidas, la que principalmente acabó con la democracia municipal, fue el haber sustituido la elegibilidad de los regidores por la enajenación de los cargos respectivos, con lo que ocasionó que los puestos se concedieran al mejor postor sin importar que éste quisiera el puesto para un beneficio personal y con la merma obvia del desarrollo del propio municipio, desembocando en que los cargos municipales perdieran la representatividad popular que tenían.

Posteriormente, en 1808, el ayuntamiento de la Ciudad de México, con fines de emancipación y no obstante la decadencia en la que se encontraba, tuvo el gesto de reivindicar su prestigio al plantear, que dada la invasión napoleónica a la Península Ibérica, y en ausencia del rey que se encontraba cautivo, le tocaba a la ciudad reasumir la soberanía, es decir, logró que la soberanía radicara nuevamente en el pueblo, para obtener así el

autogobierno y la independencia frente al Imperio Francés. El Maestro Tena Ramírez comenta que en realidad el ayuntamiento no actuaba en nombre de la ciudadanía, sino que se trataba de una clase social poderosa que había obtenido por diferentes medios al sufragio los principales cargos del cabildo y que desde allí intentaba hacer una independencia para beneficio propio.<sup>33</sup>

Una vez consumada la independencia mexicana, el municipio pasó por etapas sucesivas de abandono y auge; con ésto nos referimos a que mientras el Acta Constitutiva, la Constitución de 1824, el Acta de Reformas de 1847, y la Constitución de 1857, no dedicaron ningún artículo referido al municipio, en cambio la Constitución de 1836 los organizó en 5 artículos de la Ley VI señalando además cuáles serían sus objetivos; las Bases Orgánicas de 1846 les dedicó las fracciones X y XIII del artículo 134; y en el régimen del Imperio de Maximiliano de Habsburgo estableció diversas normas referentes al municipio. En cuanto a ésto cabe mencionar que los gobiernos federalistas y por lo tanto aquellos a los que más debería importar la democracia no le dieron trascendencia y relevancia al municipio, mientras que los gobiernos centralistas lo regularon ampliamente, Don José María Castillo Velasco, señalaba con toda precisión " La base más sólida de la democracia, el más robusto fundamento de la libertad de los pueblos, la expresión más clara de la soberanía, se encuentra en la municipalidad".<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Idem; p. 975.

<sup>34</sup> Teresita Rendón Huerta Barrera;; Derecho Municipal; Editorial Porrúa; México, 1985, Citando a Castillo Velasco José María; p 208.

Finalmente y durante la dictadura de Porfirio Díaz, para acentuar el centralismo y borrar así la autonomía municipal, los municipios fueron agrupados en divisiones administrativas superiores llamadas partidos, distritos, prefecturas o cantones. Los prefectos eran agentes del gobierno central cerca de la población de los distritos quienes no obedecían más ordenes que las que les daba el gobernador y constantemente empleaban medios ilegales y a veces hasta crueles para mantener la paz y el orden, de tal manera que impedían cualquier proclama de libertad municipal. Con estos métodos lograron que surgiera un odio popular contra la figura de los prefectos, "el cual hizo que entre los objetivos de la Revolución Mexicana de 1910 se proclamara la reinstalación del municipio libre," objetivo que se plasmó muy claramente en la Constitución de 1917.



## **2.8.2. Características del Municipio.**

El municipio es una circunscripción territorial dotada de un carácter político y administrativo, que se ubica dentro del territorio del Estado y que entraña una descentralización de los servicios públicos, de la policía administrativa y de policía. Sin embargo, aún siendo parte de una entidad política superior y a pesar de ser una especie de descentralización dentro del propio Estado, el municipio tiene dos características principales a saber y que son la autonomía y la autarquía. La autonomía municipal consiste en la facultad de que goza el municipio para darse sus propios reglamentos dentro de los lineamientos que marca la Constitución del Estado a que pertenece, así como en la potestad de elegir a los funcionarios que le sean necesarios para ser titulares de sus órganos gubernativos. La autarquía es la facultad del municipio para proveer a sus propias necesidades, tal y como el resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a su población.

El municipio es una forma jurídico-política de acuerdo con la cual se estructura una comunidad asentada en un territorio y que comprende parte de una entidad superior. Sus elementos son equivalentes a los de la entidad estatal, ya que el mismo está integrado por un territorio, una población y un gobierno, así como por un sistema jurídico y un poder público desempeñado por el gobierno. Sin estos elementos, no puede existir un municipio (aclarando que para el caso específico de las contribuciones e impuestos éste órgano tiene un poder derivado y no originario).

El poder público del municipio, al igual que el de los Estados, se manifiesta mediante los actos administrativos de gobierno, actos legislativos y actos jurisdiccionales, y son las necesidades políticas, económicas, culturales y sociales del municipio las que van determinando el ámbito y extensión de los elementos que lo conforman, las facultades de sus funcionarios y la competencia de sus órganos gubernativos. Sin embargo, si existieran estos elementos, pero carecieran de autonomía y autarquía, no existiría el municipio libre, sino algún otro tipo de entidad jurídica y administrativa, ya que es necesaria la conjunción de todos los elementos municipales para la existencia y supervivencia del municipio.

### **2.8.3. Organos Municipales.**

El Artículo 15 de la Constitución Federal establece cuales son los órganos municipales:

- A) El Ayuntamiento, que está integrado por un cuerpo colegiado de elección popular directa, al que le corresponde ejecutar todas las atribuciones inherentes al Municipio. Este cuerpo colegiado está integrado por los Regidores, los Síndicos, los Municipales o Ediles y por el Presidente Municipal o Alcalde. El Ayuntamiento o Cabildo tiene a su cargo la representación del Municipio; dentro de sus atribuciones está la de expedir los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción. Es el órgano deliberativo y legislativo del municipio y es el órgano supremo del mismo; la Constitución establece que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Estado.
  
- B) El Presidente Municipal o Alcalde quien es el principal miembro del Ayuntamiento y está dotado de las atribuciones y facultades necesarias para ejecutar las decisiones del Ayuntamiento. Es el órgano ejecutivo del Municipio y sus facultades son de carácter representativo y político del Ayuntamiento. Procurar el bien de la comunidad, y su organización, pues es el encargado de presidir el cabildo y dictar ordenes, circulares y disposiciones para el buen funcionamiento y desarrollo del Municipio.

- C) Los Regidores, que son quienes rigen o gobiernan. Los Regidores o Concejales son representantes populares, elegidos mediante voto directo por los vecinos integrantes de la población municipal, para asumir la titularidad de miembro o integrante del Ayuntamiento, que como ya vimos es el órgano de Gobierno del Municipio. Los Regidores suelen estar fuertemente vinculados a los intereses vecinales de la jurisdicción y por lo tanto representan en la forma de gobierno municipal al elemento democrático más auténtico del Estado Mexicano. Son los órganos del gobierno municipal que administran los diversos ramos en que se clasifican las atribuciones del Municipio frente a sus habitantes. El número de regidores y las funciones que desempeñan son muy variables ya que depende de la importancia propia del Municipio y el número de habitantes en el mismo, así como de las características económicas y urbanas que éste tenga.<sup>35</sup>
- D) Los Síndicos, son los funcionarios municipales; también son elegidos popularmente y responden ante el Ayuntamiento de la defensa y de procuración de los intereses municipales; de la gestión de los asuntos y representación jurídica que el cabildo y la ley les otorguen; actúan como asesores legales, en algunos casos como Agentes del Ministerio Público. El número de los Síndicos, sus funciones y los requisitos de elegibilidad son determinados por cada legislación municipal. Entre sus atribuciones más importantes se encuentran vigilar la hacienda municipal y presidir la comisión respectiva. Representan judicialmente al Municipio y

---

<sup>35</sup> Diccionario Jurídico Mexicano; Tomo III, Instituto de Investigaciones Jurídicas; UNAM; México, 1991, p. 388-387.

como ya habíamos comentado desempeñar funciones de Agente del Ministerio Público en algunos casos.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Idem; Tomo III; p.2830-1931.

## **2.9. La Reforma de 1928.**

La vigencia de la estructura administrativa basada en municipios perduró hasta 1928, año que debido a los problemas causados por la coexistencia de autoridades federales y locales, el General Alvaro Obregón envió al Congreso una iniciativa de reformas Constitucionales (presentada ante el Congreso el 25 de abril de 1928) entre las que se incluye una reforma sustancial al artículo 73 en su fracción sexta, concerniente al régimen del Distrito Federal.

Es necesario mencionar que por entonces, debido a los conflictos de carácter económico y administrativo causado por la existencia de dos órdenes, los municipios en el Distrito Federal no alcanzaban a cumplir sus objetivos. Lo cual hacía necesario crear una nueva organización en la que existiera unidad de mando y eficiencia en los servicios.

En su iniciativa de reformas el general Alvaro Obregón hacía un análisis de la situación jurídica, política y real que había vivido el municipio en el Distrito Federal, para concluir que:

En todo tiempo que el Congreso General y el Ejecutivo General han estado controlando la administración municipal del Distrito Federal y que desde 1824 hasta 1903, no hubo en realidad poder municipal, pues aunque teóricamente existieron ayuntamientos, sus funciones fueron de tal manera restringidas, mejor dicho

absorbidas por los poderes federales que hicieron, de hecho, inoperantes los municipios.<sup>37</sup>

“ El municipio en el Distrito Federal nació incompleto, inconsistente y por lo mismo, autónomo únicamente en teoría, ya que la administración de la municipalidad, en todo lo que tiene de fundamental e importantísimo, no es llevada por el Ayuntamiento sino por el Ejecutivo Federal o por el Gobierno del Distrito Federal, ( por lo que ) llegaremos a la conclusión de que el poder municipal en el Distrito Federal no tiene razón de ser ”<sup>38</sup>

La exposición de motivos de la iniciativa, manifestaba cuales eran las razones por las que el municipio debía desaparecer en el Distrito Federal, las que podríamos resumir en:

El poder municipal en el Distrito Federal no podía disponer de los rendimientos económicos de la municipalidad ni administrar Justicia y ni siquiera era el único poder gobernando a la misma, ya que en el artículo 73 fracción sexta de la Constitución se le supeditaba al Congreso General, de tal manera que desde su creación, el municipio en el Distrito Federal nació únicamente en teoría. Además el ayuntamiento debía expedir sus reglamentos con aprobación del Gobierno del Distrito Federal, sus presupuestos de ingresos y egresos debían ser aprobados por el Presidente de la República y que la administración del municipio en todo lo que tiene de fundamental no era llevada a cabo por el Ayuntamiento, sino por el Ejecutivo Federal o por el Gobernador del Distrito Federal.

---

<sup>37</sup> Salomón Díaz Alfaro; op. cit.; p. 212.

<sup>38</sup> Diario de debates de la Cámara de Diputados; 25 de abril de 1928, p. 9.

Alvaro Obregón manifestaba que él era partidario del municipio en los Estados, pues en ellos se reunían las condiciones de orden político y administrativo que la revolución de 1910 abanderaba, pero que después del examen hecho sobre el pésimo funcionamiento de los ayuntamientos en el Distrito Federal y de los conflictos que su existencia había creado, se imponía la necesidad de una reforma legal para lograr una mejora en la eficiencia de los servicios públicos.

Señalaba entre otras razones y como ejemplos de mal funcionamiento de los municipios, que la hacienda municipal nunca era suficiente para prestar los servicios encomendados, que los ramos de la administración no estaban asignados a los ayuntamientos, que las cuestiones sobre tráfico, policía, calzadas, instrucción, justicia, higiene y salubridad, así como beneficencia, no estaban circunscritas al Distrito Federal. Para concluir, el general destacaba que la cercanía de las poblaciones que pertenecían a la municipalidad del Distrito Federal, hacía que sus conflictos entre autoridades, sus dificultades en servicios, y en general todas sus necesidades fueran arregladas con auxilio de los poderes centrales.

Para terminar su iniciativa de reformas a la Organización Política y Administrativa del Distrito Federal, el general Alvaro Obregón puntualizaba que estaba en la conciencia pública la necesidad de cambiar la organización política en el Distrito Federal y señalaba los lineamientos que él consideraba necesarios para establecer la nueva forma en que sería organizada la entidad de tal suerte que mediante la reforma, pudiera el Distrito Federal por medio de su nueva estructura gubernamental ofrecer más y mejores servicios a la sociedad capitalina.



Al respecto Obregón señalaba:

No concluiremos este capítulo sin hacer resaltar que, como está en la conciencia pública, desde 1917 hasta la fecha, el Municipio en el Distrito Federal no ha alcanzado el fin alto y noble de procurar el adelanto de las poblaciones de su jurisdicción. Aunque la sustitución de las actuales instituciones del Distrito Federal debe ser materia de una ley que una vez aprobada la reforma, expida el H. Congreso de la Unión, no está por demás consignar aquí los lineamientos generales que podrían servir de base a la mencionada ley que en su oportunidad se inicie y expida: La creación de un consejo hacendario del Distrito Federal, integrado por un Tesorero General y tantos Subtesoreros como Ayuntamientos existen actualmente en el Distrito Federal, que actuaran como consejo conforme lo establece el reglamento respectivo y que tendrá a su cargo la parte fiscal, estudiará y aprobará las medidas hacendarias que juzgue convenientes, así como la ley de ingresos del Distrito Federal, que pasarán al Ejecutivo de la Unión para ser sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados. Las funciones de este consejo serán exclusivamente económicas. Las recaudaciones de cada población del Distrito Federal serán invertidas preferentemente en la mejora y servicios de cada municipalidad y para los servicios comunes contribuirán proporcionalmente dentro de un espíritu de equidad. Un Consejo Ejecutivo de Administración, con un Presidente y tantos Vocales como existen actualmente, tendrá a su cargo la administración de todos los servicios públicos, recabando la verificación al Ejecutivo Federal. En general, tendrán todas las facultades y responsabilidades que la ley respectiva les confiera. De este modo, habrá dos órganos independientes entre sí, uno para la

recaudación y vigilancia hacendaria y otra para la administración de los servicios públicos, ambos sin ninguna función política.<sup>39</sup>

Finalmente señalaba que para llevar a cabo la expedición de una ley que estableciera y regulara la forma de organización política y administrativa del Distrito Federal era necesario realizar una reforma constitucional, puesto que el Congreso Federal tenía facultades para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, pero al hacerlo debía respetar, como instituciones constitucionales, los ayuntamientos de elección popular directa y el gobierno de la capital distrital, consiguientemente:

" Si el Congreso tratare de expedir una Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, con el propósito de satisfacer debidamente las necesidades sociales y subsanar todas las deficiencias que la experiencia ha marcado, habría necesidad de proceder primeramente a reformar la Constitución de 1917".

En el sentido de que no figuran como Instituciones Constitucionales, los Ayuntamientos del Distrito Federal y el Gobierno del mismo. "Así pues, si se reforma la fracción sexta del artículo 73, en el sentido de que no figuren los Ayuntamientos y el Gobierno del Distrito Federal como Instituciones Constitucionales, se estará en libertad de expedir la Ley de Organización del Distrito, teniendo en cuenta las circunstancias que ocurran en la época de su expedición, es decir, adoptando como base para la organización del Distrito Federal la indicada anteriormente, o bien, un sistema que esté de

---

<sup>39</sup> Diario de debates de la Cámara de Diputados; 18 de abril de 1928, p.10.

acuerdo con las necesidades sociales y con los dictados de la opinión pública”.

El propósito de Alvaro Obregón era doble: por un lado político ya que buscaba suprimir los ayuntamientos en el Distrito Federal para establecer en su lugar una forma de gobierno más efectiva, en la capital de la República, y por el otro era práctico, pues intentaba obtener una ley del Congreso que definiera y desarrollara las bases de organización política y administrativa de la sede de los Poderes de la Unión..

Obregón propuso eliminar la Base Constitucional conforme a la cual debería organizarse el Distrito Federal, suprimiendo el municipio en esta entidad y dejando las Bases de Organización de los Territorios. En su iniciativa daba las nuevas Bases de Organización Política y Administrativa del Distrito, encargando su Gobierno al Presidente de la República, proponiendo, para tal efecto, que los órganos que deberían encargarse de la administración del Distrito, serían el Consejo Hacendario y el Consejo de Administración.

Es interesante notar que las reformas promovidas por Alvaro Obregón ante las Cámaras Legislativas del Congreso de la Unión, eran las que el Constituyente de 1917 había sugerido Félix Palavicini, pero que no habían prosperado en dicho Congreso, precisamente por la oposición de los obregonistas.

En la sesión del 14 de mayo de 1928, se dio nueva lectura a la iniciativa de reformas propuestas por Alvaro Obregón ( la primera lectura se realizó en la sesión del 25 de abril del mismo año), la cual fue adicionada con un proyecto de ley en la que se fijaban las bases que servirían de pauta al Congreso de la Unión para expedir la ley de Organización Política del Distrito; este proyecto iba en el sentido de que el gobierno del Distrito Federal por mandato constitucional, compete al Presidente de la República, y con base en esto, la ley respectiva crearía el órgano u órganos por medio de los cuales el Presidente ejercería las funciones gubernamentales en la Ciudad Capital Federal. Otra adición al proyecto de reformas, consistía en que se suprimieran como entidades autónomas los ayuntamientos de los Territorios Federales.

El proyecto de ley decía así:

Artículo 73; El Congreso tiene facultad de:

Sexta.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales sometándose a las siguientes:

**BASES.**

Primera.-El Gobernador del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

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

Tercera.- Los Gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República por el conducto que determine la Ley.<sup>40</sup>

Las Comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, consideraron que la iniciativa de reformas comprendía tres puntos fundamentales de estudio: la supresión, como entidades autónomas, de los ayuntamientos comprendidos dentro de la jurisdicción del Distrito y Territorios Federales; la supresión del Gobierno del Distrito Federal y el establecimiento de la Base Constitucional para la organización política de las entidades federativas. Así mismo, modificaron la iniciativa de Alvaro Obregón, pues se incluyó, como Base del Gobierno del Distrito Federal, el hecho de que este gobierno estaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos determinado por la ley respectiva. En el Dictamen elaborado por estas comisiones unidas, se aprobaba la iniciativa de reformas, pues consideraban que el análisis hecho por Alvaro Obregón era bastante metódico y estudiaba de manera eficiente todos los aspectos del problema demostrando la necesidad de las reformas propuestas, por lo que solicitaron que dada la urgencia de esta reforma se le dispensara los trámites de ley a fin de que fuera puesta a votación (votación económica) y se puso a discusión.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Diario de debates de la Cámara de Diputados; 14 de mayo de 1928, p. 11.

<sup>41</sup> Idem; 15 de mayo de 1928; p. 12-14.

En contra del Dictamen propuesto por ambas comisiones se pronunció el grupo laborista de la Cámara, representado por Lombardo Toledano, Ricardo Treviño y Cortés Herrera, quienes, no obstante su oposición al propio Dictamen, aceptaron la necesidad de unificar criterios y mandos para una atención eficaz de los servicios públicos.

Al respecto Lombardo Toledano afirmó:

El problema de la reorganización administrativa del Valle y de la Ciudad de México fundamentalmente es un problema de carácter técnico y no de carácter político.<sup>42</sup>

Además, manifestó que la República, los Municipios Libres, nunca han sido tales, ya que las legislaturas locales tienen facultad para calificar las elecciones municipales, y proponía que en vez de suprimirse los Ayuntamientos, se hiciera una adición al artículo 115 Constitucional, en la cual se señalara que ni los Gobernadores de los Estados ni las Legislaturas locales calificarán las elecciones municipales, y que la transmisión del poder en los Ayuntamientos o en los Municipios se hiciera respetando el anterior principio. Su propuesta, básicamente era reafirmar la libertad y autonomía del Municipio para así, permitir que el Municipio Libre fuera una verdadera entidad básica de la organización mexicana. Proponía también que se recurriera a la elección indirecta desde el punto de vista de las organizaciones sociales establecidas, que se recurra al sistema representativo proporcional. Expresó además reiteradamente su preocupación por que la supresión del Municipio en el Distrito Federal

---

<sup>42</sup> Salomón Díaz Alfaro; Op. Cit. P. 214.

no fuese el principio del aniquilamiento del Municipio Libre en todo el país, y proponía que si el Municipio en la Capital no había funcionado, se buscarían fórmulas para hacerlo efectivo, pero que no fuera suprimido.

El Diputado Treviño "apoyó" a Lombardo Toledano únicamente al manifestar su inconformidad con el Dictamen, sin embargo, manifestó estar de acuerdo con el mismo en cuanto a la desaparición de los Ayuntamientos en el Distrito Federal sosteniendo que:

"Estamos de acuerdo en que deben suprimirse los Ayuntamientos del Distrito Federal pero no con ese argumento (el de la iniciativa) sino con otro: que es necesario que desaparezca esta disparidad de instituciones y personas que intervienen en la administración de los servicios públicos. Los servicios públicos en la Ciudad de México, son servicios comunes no sólo al Distrito Federal sino al Valle de México, y hemos sido los primeros desde hace mucho tiempo, en proponer privada y públicamente como lo dijo el camarada Lombardo, la supresión de los Ayuntamientos del Distrito Federal y la creación de un órgano homogéneo único, que se encargue de la administración de los servicios públicos en el Distrito Federal".<sup>43</sup>

Aclaraba que en lo que no estaban de acuerdo los laboristas era en la forma de crear dicho órgano, ya que la forma de crearlo, de acuerdo con la iniciativa, impedía el ejercicio de la democracia.

---

<sup>43</sup> Idem; p. 214.

También en contra del Dictamen y, apoyando a Lombardo Toledano, tomó la palabra el Diputado Cortés Herrera, quien dijo:

“Es así como no ha tenido empacho el Licenciado Lombardo Toledano, portavoz de los elementos laboristas en esta Asamblea, en aplaudir la modificación por lo que respecta a la creación de un sólo órgano, de un sólo elemento, que se aboque con todos los problemas municipales de la región del Valle de México para formar una sola entidad. Así es como él lo ha dicho, que se trata de evitar precisamente las dificultades que surjan entre los diferentes Municipios del Distrito Federal, pero en lo que no está conforme el partido laborista es en la forma de organizar esa institución, se desearía precisamente que se conservara la libertad municipal y que se formara una sola entidad que represente al Valle de México, que se entendiera con todos estos problemas”.<sup>44</sup>

El Diputado Cerisola defendió el Dictamen, haciendo valer en favor de la supresión del régimen municipal en el Distrito Federal, la incapacidad de sus municipios para prestar los servicios públicos más elementales, pues estos estaban a cargo del Gobernador. Consideraba que se debía defender el Municipio en los Estados pero no en el Distrito Federal, pues en éste los Municipios no eran autónomos, ya que no reunían los requisitos del artículo 115 Constitucional: no administraban libremente su hacienda, no podían cubrir el importe de los servicios públicos y además existía una autoridad intermedia entre ellos y el gobierno de su entidad, ya que ni el Ejecutivo, ni la Cámara de Diputados como Legislatura trataban directamente con ellos, sino a través del Gobierno del Distrito Federal,

---

<sup>44</sup> Diario de debates de la Cámara de Diputados; 16 de mayo de 1928; p. 27.



y manifestó que al no reunir los requisitos del artículo 115, no podían ser considerados Municipios Libres.<sup>45</sup> Abordó el tema de la coexistencia de los poderes generales y locales, lo cual:

Impide la unidad de mando, la unidad de acción de que nos hablaban los autores extranjeros, que el compañero Lombardo nos citó. No habiendo unidad de mando, constantemente se están presentando conflictos entre unas autoridades y otras, conflictos que redundan siempre en perjuicio de la sociedad...Conflictos que se han presentado y se seguirán presentando a diario entre los Ayuntamientos del Distrito Federal y el Gobierno; entre estas dos autoridades y la Secretaría de Educación; entre los Ayuntamientos y la Secretaría de Hacienda; entre los Ayuntamientos y todas las otras autoridades.<sup>46</sup>

Los conflictos que se suscitan entre las autoridades federales y locales y municipales en el Distrito Federal se traducen decía Cerisola:

"En abandono de los servicios públicos por lo menos en retardo en el cumplimiento de ellos".<sup>47</sup>

En pro del Dictamen habló el Diputado Francisco Ramírez Alfonso, quien mencionó que la iniciativa en debate no era sino:

" La expresión de un clamor popular, la síntesis de un conjunto de necesidades y aspiraciones que se halla fundamentada de tal modo en

---

<sup>45</sup> Idem, 16 de mayo de 1928; p. 23.

<sup>46</sup> Idem.

<sup>47</sup> Salomón Díaz Alfaro; op. cit.; p. 214.

la conciencia pública, es reclamada de una forma vigorosa por la opinión, que casi resulta excusado en fundarla. Venimos a sostener, no la suspensión del Municipio Libre, sino concretamente en la Ciudad de México y en el Distrito y Territorios Federales, porque en estas Entidades nunca han tenido ni una existencia jurídica plena ni una realidad amplia y lo que se trata de suprimir es un simulacro de Ayuntamiento, una apariencia de Municipio Libre, que no ha hecho sino poner obstáculos y dificultades en la marcha administrativa del Gobierno".<sup>48</sup>

Hizo notar, que si se mantenía y fortalecía el régimen municipal en el Distrito Federal, como lo sugería Lombardo Toledano cada Municipio autónomo dictaría disposiciones sobre el tráfico, sobre calzadas, policía, salubridad, etc., y vendría un cúmulo tal de disposiciones legislativas que produciría conflictos, fricciones a cada momento e innumerables complicaciones.<sup>49</sup>

Finalmente y también a favor del Dictamen Aurelio Manrique, entre otras cosas dijo:

" Los Ayuntamientos del Distrito Federal, no han cumplido con su misión histórica en la medida que teníamos derecho a esperar, dados los enormes recursos materiales y morales de que han podido disponer, y siendo esta la realidad histórica", ¿ vamos a cometer el absurdo, seremos nosotros legisladores que si tenemos alguna cualidad es por lo menos la de tener un conocimiento del medio preciso en que nos movemos y vivimos, conocimiento preciso de la

---

<sup>48</sup> Diario de debates; Cámara de Diputados; 16 de mayo de 1928, p. 25.

<sup>49</sup> Idem.

realidad mexicana de estos años, hemos de cometer, nosotros, legisladores, el despropósito de pretender que queden en pie, intactos e intocables los Ayuntamientos del Distrito Federal ? ¿ o hemos de abordar, yo no diré valerosa, sino serenamente, la tarea histórica de provocar, de determinar la reforma constitucional?<sup>50</sup>

Con lo expuesto por Aurelio Manrique, se dio por concluida la discusión, y se paso a la votación, la cual, por falta de Quórum, se suspendió y se repitió en la sesión del día siguiente ( 17 de marzo de 1928), sin mayor discusión, se aprobó el proyecto de ley, y pasó el expediente al Senado de la República para los efectos Constitucionales.

El Artículo 73 de la Constitución de 1917, en su fracción sexta decía:

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

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

Tercera.- El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley, tanto el Gobernador del Distrito,

---

<sup>50</sup> Idem; p. 30.

como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República...

Una vez aprobada la reforma al artículo 73, fracción sexta, quedó como sigue:

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

**BASES:**

**Primera.-** El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República; quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

**Segunda.-** El Gobierno de los Territorios, estará a cargo de Gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República quien los nombrará y removerá libremente.

**Tercera.-** Los Gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República, por el conducto que determine la ley...

Posteriormente a estas reformas, el artículo 73 de la Constitución, se ha visto modificado, en su fracción sexta, en diversas ocasiones, sin embargo, entre las reformas más importantes que ha sufrido éste, se encuentran la adición a la Base Segunda de dicha fracción de fecha 14 de diciembre de 1940, por la que se determinó que los Territorios se dividirían en municipalidades, que tendrían el número de habitantes y la extensión territorial suficientes para

subsistir con sus propios recursos y contribuir con los gastos comunes, la reforma del 8 de octubre de 1974, por la cual se transformaron los Territorios de Baja California Sur y Quintana Roo en Estados de la República, por lo que se derogaron las Bases Segunda y Tercera de la fracción sexta de dicho artículo, así mismo, el día 6 de diciembre se llevó a cabo una reforma a la fracción sexta, Base segunda del mismo artículo, derogando la Base segunda anterior, e introduciendo el Referéndum y la iniciativa popular en el Distrito Federal, respecto de los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, reforma que se llevó a cabo con el fin de que hubiese una mayor participación de la ciudadanía con vista a que se mejorase la vida política en la capital del país.

En virtud de la creación de dichas bases en la Reforma de 1928, se eliminan los Municipios en la Ciudad de México, sin embargo, pese a dicha reforma el Distrito Federal invariablemente tendrá que abrir nuevos cauces a la democracia de esta entidad, ya sea modificando la elección de sus autoridades locales o implementando nuevamente el Municipio Libre, autónomo y autárquico como lo demanda la sociedad capitalina.

## **2.10. La Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales.**

La reforma Constitucional de 1928, estableció que el Gobierno del Distrito Federal, estaría a cargo del Presidente de la República, el cual lo ejercerá a través del órgano u órganos que establezca la ley respectiva. Fue en este mismo año, el 31 de diciembre que el Presidente Emilio Portes Gil, expidió la primera Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, en la que se definía cual sería el órgano encargado del Gobierno del Distrito Federal.

El Título Primero de la mencionada ley, se dedicó al Distrito Federal, siendo su Primer Capítulo el que determinó la extensión y división territorial de la capital del país.

Los Artículos relativos decían:

**Artículo Primero.-** El Distrito Federal tiene la extensión y límites fijados por los Decretos de 15 y 10 de diciembre de 1898.

**Artículo Segundo.-** El territorio del Distrito Federal se divide en un Departamento Central y trece Delegaciones.

**Artículo Tercero.-** El Departamento Central estará formado por los que fueron las Municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya, y Mixcoac.

Artículo Cuarto. Las trece Delegaciones serán: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Angel, La Magdalena Contreras, Cuaximalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

Artículo Quinto. El Departamento Central queda formado por las ciudades, villas, colonias, haciendas, ranchos y poblados...<sup>51</sup>

Del artículo sexto al décimo octavo se referían a la composición y límites de las trece Delegaciones.

El Artículo vigésimo establecía:

El Departamento Central tendrá por cabecera la Ciudad de México, de la cual formarán parte, en lo sucesivo, la ciudad de Tacubaya y las villas de Tacuba y Mixcoac.<sup>52</sup>

Por virtud de esta ley, el 10 de enero de 1929, fue creado el Departamento del Distrito Federal. (en un principio llamado Departamento Central ), de conformidad a lo establecido por la Base Primera de la fracción sexta del artículo 73 Constitucional. Este Departamento se deberá ocupar de todas las funciones gubernativas de la entidad. El Departamento del Distrito Federal, estaba auxiliado por el Consejo Consultivo, que era un cuerpo representativo de diversos sectores de la población, cuya intervención en lo relativo al Gobierno de la Ciudad de México, se limitaba a los casos que la ley establecía expresamente, y que consistían básicamente, en

---

<sup>51</sup> Diario Oficial de la Federación; 31 de diciembre de 1928.

<sup>52</sup> Idem; 1 de enero de 1929.

cuestiones de asesoramiento, opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección.<sup>53</sup>

La ley Orgánica del Distrito Federal de 1929, fue abrogada por la del 31 de diciembre de 1941, que a su vez fue derogada por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, del 29 de diciembre de 1970, la cual sufrió diversas reformas, hasta ser abrogada por la del 29 de diciembre de 1978.

Esta ley organizó al Gobierno del Distrito Federal, siguiendo el principio de la división de poderes, al igual que los Gobiernos de los Estados, es decir, se constituye por los tres poderes: El Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. A diferencia de los Estados el Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, y no por un gobernador, el Poder Legislativo radica en el Congreso de la Unión, y no en la Cámara de Diputados de elección local, y el Poder Judicial, constituido por el Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal. De acuerdo con el maestro Miguel Acosta Romero, esta ley se refiere a los tres poderes que integran el Gobierno del Distrito Federal y a todas las ramas de la Administración Pública en el mismo, por lo que esta mal empleado el nombre que se le da, pues no se refiere únicamente a la organización interna del Distrito Federal.

En la Ley de 1978, se prevé que la función jurisdiccional administrativa, está a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, mientras que la justicia laboral es impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje dotado de plena autonomía. El

---

<sup>53</sup> Carlos Enrique Silva Badillo; op. cit.; p. 1029



Ministerio Público del Distrito Federal esta a cargo de un Procurador de Justicia, quien depende del Presidente de la República.

La Administración Pública del Distrito Federal es ejercida, en todos sus ramos, por el Presidente de la República, a través del Departamento del Distrito Federal y los órganos que dependan del mismo. En este sentido, podemos decir que este Departamento constituye un órgano de la centralización administrativa dependiente del Poder Ejecutivo Federal.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Miguel Acosta Romero; Teoría General del Derecho Administrativo; Editorial Porrúa; México, 1979, p. 136.

## **CAPITULO TERCERO**

### **EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

#### **3.1. El Artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Previo al análisis que haremos especialmente del artículo 122 de la Carta Magna, será importante comentar de manera somera el artículo 44 Constitucional, ya que como hemos señalado en capítulos anteriores, comprende su transcendencia desde la Constitución de 1857, en diversas reformas y que en su texto actual dice:

**Artículo 44.-** La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso de la Unión.

De acuerdo al propio artículo, podemos afirmar que por ministerio de ley se da una sinonimia ya que es lo mismo decir Distrito Federal que Ciudad de México, en tanto los Poderes

Federales tengan como sede a ésta. Así mismo, determina que además de ser la sede, tiene la categoría de ser Capital de los Estados Unidos Mexicanos, considerando que es una cualidad inherente al ser sede. Se compondrá del territorio que actualmente tiene, es decir los que marcan los Decretos del 15 y del 17 de diciembre de 1898, publicado el día 23 del mismo mes y año sus actuales límites, para el caso concreto de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, creo importante comentar que dicha facultad la tiene el Congreso de la Unión y que será consecuentemente éste, quien determine la salida en base al artículo 73, fracción quinta de nuestra propia Carta Magna y que se refiere a las facultades del Congreso y que al propio Decreto que dicte la salida de los Poderes Federales de la ciudad, tendrán que ser los tres poderes al mismo tiempo, salvo que el propio Decreto marque un diferimiento en etapas para cada poder.

Por último considero importante la mención que hace el propio artículo sobre la creación del Estado del Valle de México, llegado el caso, y que el Congreso marcará los límites y extensión que considere adecuados, otorgándosele así el trazar al nuevo estado, sin embargo, esta facultad se verá acotada en cuanto a la discrecionalidad para redefinir los límites y extensión del Estado del Valle de México. Para ello acudimos nuevamente a las facultades del Congreso de la Unión que las determina el artículo 73 Constitucional, fracción tercera y nos señala que será condición necesaria (sine qua non, como dirían los escolásticos), que para tal efecto cuente con una población de 120,000 habitantes, que obviamente la Ciudad de México contaría con más, la segunda condición está íntimamente ligada a la primera por lo que se

deberá demostrar que tienen los elementos bastantes para proveer su existencia política lo cual considero de igual modo sobrepasada, la tercera condición, estimo que viene aparejada con el propio artículo 44 que expresa sucintamente que el Congreso General determinará los límites y extensión que deba tener el nuevo estado y que previo a que sean oídas las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, para el caso de que sea necesario y así lo considere el Congreso de la Unión, aumentar los límites de la Ciudad de México y que posiblemente involucrarían al Estado de México y al Estado de Morelos. Este artículo sólo comenta que serán oídas las legislaturas de los estados, manteniendo al margen las posibles deliberaciones que pudieran tener los otros Poderes Estatales, al decidir el cambio de residencia considero que previamente se habrá discutido la propia opinión del Ejecutivo Federal para tal efecto, por lo que respecto a la cuarta condición, ser votada la erección por las dos terceras partes de Diputados y Senadores en sus respectivas Cámaras, condición que se tiene por cumplida implícitamente ya se realizó, que la misma sea votada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, previo al examen del expediente y siempre que las legislaturas de los Estados afectados dé su consentimiento y de no ser así, se dará paso a la ratificación de las dos terceras partes de las legislaturas de los Estados.

Es bueno precisar que el artículo 43 de la Constitución Mexicana, considera a la Capital de los Estados Unidos como parte integrante de la Federación lo que previamente no existía y su elevación a rango constitucional de la "Ciudad de México" determinando su nueva naturaleza, adicionalmente deja de ser un

**Departamento Administrativo solamente integrante de la  
Administración Pública Federal.**

### **3.2. El Artículo 122 y los Poderes en el Distrito Federal.**

El artículo 122 define cuáles son los órganos de gobierno que debe tener el Distrito Federal y la distribución de su respectiva competencia, como sede de los Poderes de la Unión, así como, las autoridades que deberán regir democráticamente a los ciudadanos del Distrito Federal, considerando que es un buen esfuerzo por dar a los ciudadanos capitalinos un derecho inseparable de la condición humana que es la de elegir quien los va a gobernar, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo Locales, por lo que señalaremos los órganos que lo constituyen, para después trazar la línea imaginaria de lo que deberá ser la transformación plena del ente jurídico que es la Ciudad de México.

En concordancia con lo anterior, el propio ordenamiento nos expresa cuáles son los órganos locales del Distrito Federal de la manera siguiente:

La Asamblea Legislativa;

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

El Tribunal Superior de Justicia.

De igual manera, nos indica cuáles son las facultades propias del Congreso de la Unión y del Presidente de la República, pero no menciona ninguna facultad específica que represente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo, la

transformación y los esfuerzos recientes a partir del periodo presidencial de Miguel de la Madrid, instaurando la Asamblea de Representantes en el año 1987, que generó amplia expectativa creada con el objeto de proporcionar mayores cauces a la diversidad de la propia ciudad, agrupando de manera específica a los diversos sectores sociales, políticos, económicos y hasta culturales. Los poderes actuales merecen una reflexión importante en el siguiente apartado que trataremos de describir más ampliamente y que regirán las relaciones del Poder Público con la sociedad de esta gran urbe y que en materia jurídica implica no una novedosa forma de gobernar sino sencillamente de otorgar a los habitantes el derecho consistente en elegir democráticamente los órganos que gobernarán a este núcleo de población que representa poco más del diez por ciento de la población de la República.

### **3.2.1. El Artículo 122 y las Facultades del Congreso de la Unión.**

Actualmente el Congreso de la Unión tiene las facultades que le otorga la Constitución y en específico el artículo 122 del propio ordenamiento y que son en materia del Distrito Federal las siguientes:

Legislar en lo relativo al Distrito Federal con excepción de las materias conferidas a la Asamblea Legislativa; Expedir el Estatuto de Gobierno; Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y las demás atribuciones que le señala esta Constitución. Por el alcance de las facultades otorgadas, podemos decir que mantiene una de las actividades legislativas más importantes en la vida de la ciudad y que comprende al Estatuto de Gobierno el cual marca los lineamientos relevantes de la misma y que será una facultad que deberá modificarse, para regresar a los legisladores locales del Distrito Federal dicha función; sin embargo, es importante comentar que el propio ordenamiento marca las directrices en cuanto a la forma y el fondo, que como primer apartado será el de las generales, marcando al Distrito Federal como Sede de los Poderes Federales y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, así como, las características y cualidades de los ciudadanos del Distrito Federal. La siguiente sección comenta los derechos y obligaciones de los ciudadanos de la entidad, la tercera parte indica la relación y facultades de los Poderes



Federales en el Distrito Federal y establece las Bases Orgánicas de la ciudad y facultades de los poderes locales y la relación de éstos con los órganos centrales y desconcentrados de la administración pública y por último los consejeros ciudadanos. Respecto de la siguiente facultad que es la de legislar en materia de deuda pública, debido a que la gran responsabilidad del endeudamiento de la ciudad por ser la sede de los Poderes de la Unión y mantener los gastos complementarios que requiere, pues posturas de siempre consideran que la Ciudad de México se nutre de los impuestos que se cobran en toda la República para su mantenimiento y ofrecer los servicios de agua, transporte y drenaje a un costo realmente ridículo (Esta gran ciudad da albergue constante a los mexicanos de toda la República sin distinción de estado o entidad federativa). Adicionalmente y para corroborar la facultad de legislar en materia de deuda pública, el Distrito Federal siempre ha gozado del apoyo irrestricto para contraer toda clase de deudas, tanto en lo interno como lo externo, vía apoyo del Gobierno Federal lo que no sucede en los estados de la República; la siguiente facultad es muy importante porque el Congreso de la Unión bajo estas reformas deberá de definir clara y correctamente la interacción que tendrán los poderes locales de la Ciudad de México y hacer respetar también su calidad de sede de los Poderes Federales del país. Debido a lo delicado del caso podemos decir que si el Congreso no define correctamente las reglas de interacción podría caer en la facultad de solicitar la remoción del ejecutivo local ante la Cámara de Senadores que se erigirá como jurado para tal efecto. Las demás que le atribuya esta Constitución; dentro de estas facultades a decir de ejemplos breves podemos citar la de legislar en materia laboral y en materia de hidrocarburos,

genéricamente se puede decir que son las materias reservadas o expresamente asignadas al propio Congreso de la Unión, materias que son de orden general o federal. Con fundamento en el artículo 124 constitucional interpretado a contrario sensu que textualmente dice: Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados; así mismo encontramos que el Senado de la República está facultado para ratificar en caso de remoción al Jefe de Gobierno a propuesta del Presidente de la República, y ya sea que se reforme el actual Estatuto de Gobierno del Distrito Federal o la abrogación del mismo, por uno nuevo el cual establezca nuevas bases y con ellas facultades al Organismo Legislativo Federal.

A pesar del marco legal facultativo que actualmente tiene el propio Congreso de la Unión respecto del artículo y de la Capital, podemos decir que hasta el año 2000 seguirá legislando en aquellas materias del orden común como penal y civil, sin embargo y como ya mencionamos en el párrafo anterior sus facultades hasta que exista decreto que reforme dicho ordenamiento subsistirán. Recordemos adicionalmente, que la Constitución solo puede ser reformada por el Constituyente Permanente, y que en cualquier momento, podrá dar más facultades nuevamente al Poder Legislativo Federal, sin embargo, éste proceso de reforma constitucional no deberá restringir nuevamente los derechos de los habitantes de la Capital.

Otras facultades son las de dictar leyes sobre la ciudadanía, así como la de vías generales de comunicación postas y correos, bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública.

Dentro del capítulo de responsabilidades de los servidores públicos, correspondiendo al artículo 108 al 115, tendrán facultad de legislar al respecto incluida la capital, así mismo, será sujeto de juicio político el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los Diputados a la Asamblea Legislativa formándose el Congreso de la Unión en dos partes Acusadora y Juzgadora para el caso de juicio político y de acuerdo a las disposiciones penales vigentes.

### **3.2.2. El Presidente y sus facultades en el artículo 122.**

Podemos decir que son pocas las facultades Constitucionales que tiene el Presidente de México dentro del propio artículo constitucional, sin embargo, estas facultades las encontramos ampliadas en la propia Carta Magna en diversos artículos y leyes complementarias, como es el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no obstante, enfatizamos que las disposiciones, en particular del artículo 122 Constitucional, son de gran importancia para la vida de la Ciudad de México y consisten en:

Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo a la capital federal, la cual implica la potestad de seguir proponiendo leyes ante el Congreso en relación con el Distrito Federal y que muestra que aún el Primer Mandatario de la Nación tiene facultades omnímodo respecto de la vida de la ciudad; Proponer al Senado a quien deba sustituir en caso de remoción, al Jefe de Gobierno. Considero que esta nueva reforma permite un cambio de fondo, en caso que por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Ciudad de México puede ser removido el titular ejecutivo local de acuerdo con el propio Estatuto de Gobierno en su artículo 73, considerando que para diversificar los cauces democráticos, en primer lugar se debería nombrar un sustituto Diputado de la Asamblea Legislativa, de la Cámara de Diputados quien represente a la Ciudad o un Senador del mismo perfil y no del Propio Presidente de la

República, y en su caso de convocar a nuevas elecciones, -lo comento para el supuesto de que éste sea removido-, es una elección de los habitantes de la Ciudad de México y no del Ejecutivo Federal, por lo que considero que quedó muy atrás dicha Reforma. Estoy convencido que el Jefe del Poder Ejecutivo Federal pueda hacerlo con los servidores públicos o colaboradores que le corresponde nombrar, por otro lado, y de acuerdo a lo que sucede en los estados del interior, se remueve un gobernador o éste se desempeña en algún cargo federal, y no tiene empacho en proponer una persona de su mismo gabinete, no obstante recuerdo que los periodos para Gobernador, así como para Presidente de la República, tienen una duración en su mandato de seis años, por lo que estimo de trascendencia que antes de que el Jefe de Gobierno cumpla con cuatro años al cargo, se deberán realizar nuevas elecciones, para que sea la población la que decida quién los gobernará para concluir el mandato.

Para el supuesto de que el Regente (mal llamado así) haya pasado de cuatro años deberá ser la propia Asamblea de Representantes quien nombrará a quien deba sustituirlo, de entre un integrante del legislativo que haya sido elegido por los habitantes de la propia ciudad al cargo de elección popular, como un auténtico ejercicio republicano. Agregado a las facultades del Primer Mandatario del país podemos considerar que el indulto que haga él, de reos condenados por delito federal opera también en el Distrito Federal para los condenados del fuero común. Para concluir, otra de las facultades, es el ejercicio del mando policial de acuerdo con el Artículo 122 Base Quinta inciso E en relación con el Artículo 115 de la propia Carta Magna teniendo el Presidente de los Estados

Unidos Mexicanos la facultad indelegable de ratificar tanto al Procurador General de Justicia, como al Secretario de Seguridad Pública (de acuerdo con la actual Ley Orgánica), sin embargo, será a propuesta inicialmente del propio Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la responsabilidad final de nombrar a estos dos servidores públicos de primera importancia para el Distrito Federal.

Respecto de las funciones específicas, se encuentran la de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso, a este respecto muchas personas confunden la promulgación con la publicación de una ley; el Poder Ejecutivo tendrá que publicar la ley correspondiente competencia de acuerdo al artículo 122 Constitucional en el Diario Oficial de la Federación y por ser materia del Distrito Federal se publicará posteriormente en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el cual es el órgano que notifica a los habitantes de la Ciudad de México, siendo el orden por el órgano que lo manda a publicar, si fuese un acto del poder ejecutivo local de la gran metrópoli; sería primero publicado en la Gaceta y después en el Diario Oficial de la Federación con la leyenda "para su mayor difusión".

Otra de las funciones será la de ejecutar las leyes que expida el propio Congreso de la Unión, formando parte de la función administrativa, pero con ello no se agota esta actividad como lo serán la promulgación, la reglamentación y otras actividades que no se encaminan a la ejecución directa de una ley.

La siguiente facultad es la reglamentación de las leyes que emanen del Congreso de la Unión, siendo exclusivamente en

ordenamientos expedidos por el Congreso de la Unión; en este caso sería el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, siendo una función legislativa la reglamentación de los ordenamientos pues es una disposición de carácter general y abstracta y sancionada con la fuerza pública, ésta encuentra una excepción que es la de reglamentar.

El Presidente de la República tiene de entre otras la facultad de suspender las garantías individuales que le otorga el artículo 29 Constitucional correspondiendo la posibilidad de que sea esta suspensión en toda la República Mexicana o en su caso en una región o área específica con aprobación del Congreso de la Unión. Dentro del capítulo de las garantías individuales tiene enquistada la planeación del país mediante la Ley General de Planeación y el cual es aplicado por el Distrito Federal en cuanto al despliegue que deberá realizar para que tenga desarrollo en la ciudad.

### **3.2.3. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Artículo 122.**

Desde su creación por la Constitución de 1824, la Suprema Corte de Justicia funcionó también como tribunal superior del Distrito Federal, hasta la creación autónoma de este último en el ordenamiento procesal de 1855, conocido como Ley Comonfort.

Los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, fueron suprimidos y restablecidos en varias ocasiones, por los diversas eventualidades de la vida del país y que fue restituido en la Constitución de 1857 definitivamente por decreto de 5 de noviembre de 1863, conociendo de las controversias en materia federal y del Juicio de Amparo sea éste indirecto o directo, uniinstancial o biinstancial.

El antecedente del actual artículo 94 de la Constitución vigente se encuentra en los artículos 90 al 93 de la Constitución de 1857, según los cuales se depositaba el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Corte Suprema de Justicia, en Tribunales de Distrito y de Circuito. La Suprema Corte se componía de once Ministros, cuatro Supernumerarios, un fiscal y un Procurador General, quienes duraban en su encargo seis años y eran electos indirectamente en primer grado o instancia. Sólo existió una Reforma previa el 22 de mayo de 1900 al artículo 91, el que dispuso la integración del máximo tribunal de justicia con quince Ministros que funcionaban en tribunal pleno o en salas.



El Artículo 94 de acuerdo con la exposición del Maestro Héctor Fix Zamudio indica que dicho precepto de nuestra Constitución se puede dividir en:

- a) Integración y funcionamiento, merced a la última reforma que emprende una profunda reorganización traducida fundamentalmente en una nueva composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyas facultades como Tribunal de Justicia se amplían y refuerzan, y con la creación del Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno especializado, en la administración y disciplina del Poder Judicial de la Federación.
- b) La Suprema Corte de Justicia de la Nación está integrada por once Ministros y funciona en pleno o en salas, regresando a su antigua composición de acuerdo a lo ya expresado con la excepción de la desaparición de los cuatro ministros supernumerarios. En concordancia con la Reforma antes mencionada la Suprema Corte se compone de dos salas con 5 Ministros cada una y el Presidente del Tribunal quien no hace sala, la primera resolverá controversias de materias Civil y Penal, mientras que la segunda sala le corresponde Administrativa y Laboral.
- c) El Segundo Párrafo del mismo artículo constitucional se refiere al carácter público de las sesiones del Tribunal en Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia, limitando dicho carácter en virtud de que dichas sesiones así lo exijan, la moral y el interés público, implicando que los Ministros deben

expresar oral y públicamente los razonamientos de sus votos, pero las partes no están facultadas para formular alegatos verbales.

- d) Las características de la Jurisprudencia obligatoria, gracias al ilustre jurista Ignacio L. Vallarta, quien propuso en su proyecto de Ley de Amparo, que el criterio expresado por la Suprema Corte en cinco resoluciones pronunciadas en el mismo sentido, tuviese el carácter de imperativo para los tribunales federales; actualmente este máximo Tribunal resuelve las contradicciones de tesis entre los Tribunales Colegiados de Circuito, siendo ésta la definitiva imperativa de aplicarse.
- e) La garantía de remuneración la cual establece que no podrá disminuirse durante su encargo los salarios de los juzgadores federales, lo cual les otorga una independencia de los otros dos órganos y evitar la presión de éstos por motivos políticos.
- f) Duración y estabilidad en el cargo, lo que les da una mayor certidumbre e independencia; los Ministros de la Suprema Corte durarán en su encargo quince años y solo podrán ser removidos por responsabilidad de servidores públicos de acuerdo con lo dispuesto el Título Cuarto de la propia Constitución y tendrán un haber por retiro.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix Fierro; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Tomo II; Instituto de Investigaciones Jurídicas y Editorial Porrúa; Séptima Edición; p. 937 a 940.

El Artículo 95 menciona los requisitos que deberán tener los Ministros para ser electos, dentro de las cuales tenemos el ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno uso de sus derechos políticos y civiles, tener la edad de por lo menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación y tener título de licenciado en derecho de por lo menos diez años de antigüedad, no haber sido condenado por delitos que ameriten pena corporal de más de un año pero algún delito que fuere por fraude, robo, abuso de confianza etc. inhabilitará para el cargo no importando la pena; de igual forma debe gozar de buena reputación, haber residido en el país por lo menos dos años antes de la designación y no ocupar una Secretaría de Estado, Jefatura de Departamento Administrativo, o ser Procurador General de la República o del Distrito Federal, Senador de la República, Diputado Federal, durante el año previo al día de su nombramiento, dando prioridad para el encargo a aquellos abogados que se hayan distinguido en la carrera judicial. Dichos requisitos no son sólo un candado especial para quienes imparten e integran el máximo Tribunal en esta país sino son una manera de poder tener dentro de los cargos a las personas más idóneas para dicho fin.

En el Artículo 96 se expresa la manera en que son nombrados a propuesta del Presidente de la República ambos servidores y serán ratificados por la Cámara de Senadores.

No obstante y como parte final de los incisos debemos decir que la Constitución en su artículo 122, no menciona específicamente ninguna facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero cabe mencionar que ese alto Tribunal de

Justicia tiene facultades anexas que aparecen dentro de la Constitución, esta facultad la encontramos en los artículos 104, fracción cuarta, y 105, fracción primera y recibe la denominación de controversia constitucional, existiendo para el efecto diversos supuestos, entre la Federación y el Distrito Federal, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquel y cualquiera de las Cámaras de éste o, incluso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal, dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones como ya comentamos y algún estado y el Distrito Federal. Quiero hacer mención que dicha facultad también se encuentra en el propio Estatuto de Gobierno vigente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de julio de 1994, adicionado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1994, y reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1996.

La facultad en comento es verdaderamente importante ya que de ella han surgido interesantes controversias como lo son la Ley de Participación Ciudadana y que comentamos en el apartado correspondiente; de igual forma persisten conflictos respecto del territorio del Distrito Federal y del territorio del Estado de México, en donde se encuentran habitantes de una misma colonia en ambas jurisdicciones; lo que desde la creación del Distrito Federal ha ocasionado verdaderos conflictos desde el simple pago de predial hasta la impugnación por pertenecer al Distrito Federal o al Estado de México por parte de los habitantes de esa área o zona.

Actualmente se le denomina área metropolitana y ambas entidades prestan los servicios coordinadamente, de igual manera resolverá controversias entre un Municipio y el Distrito Federal en el que pudiese haber conflicto respecto del mantenimiento de una calle o avenida, del cobro respectivo del predial o incluso de la demarcación correcta de los límites de cada uno de ellos; también resolverá sobre problemas planteados entre dos órganos de Gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones, es decir contra todo aquello que plantee un problema constitucional y que exija la supremacía de la Constitución en la cuestión planteada; ésta controversia surge dentro del Distrito Federal, es decir, internamente, cuando aparentemente un órgano de Gobierno invade la esfera competencial del otro y el órgano quejoso considera vulnerado su poder de acuerdo a la Constitución Política o alguna Ley secundaria que delimita las competencias de ambos poderes, lo cual originará que la Suprema Corte decida respecto de los actos que fueron motivo de la controversia como un órgano jurisdiccional de carácter constitucional.

Aunque es un órgano con funciones múltiples también es un órgano de investigación para casos de violaciones flagrantes y excesivamente notorias de los derechos humanos, facultad que hasta el momento no ha tenido que intervenir en la Ciudad de México, sin embargo estos casos desafortunados se han dado por ejemplo en Aguas Blancas estado de Guerrero donde actuó como órgano investigador.

Otra de las facultades que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación como parte integrante de los Poderes Federales con sede en el Distrito Federal consiste en presentar ante el Senado de la República las causas graves que afecten las relaciones entre los Poderes de la Unión y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o el orden público para el caso de la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Adicionalmente se crea el Consejo de la Judicatura Federal, órgano del poder judicial encargado de la administración y vigilancia del correcto desempeño en la impartición de justicia y la aplicación de recursos, determinando el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y de los Juzgados de Distrito.

Estará integrado el Consejo de la Judicatura Federal por siete miembros; uno será el Presidente de la Suprema Corte y también lo será del propio Consejo, un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, uno del Tribunal Unitario de Circuito y uno de los Juzgados de Distrito, los que serán nombrados por insaculación, es decir, al azar; para completar el número de integrantes le da facultad al Presidente de la República designar a uno y dos por el Senado.

También dentro de este paquete de reformas del 31 de diciembre de 1994 se instituye formalmente la carrera civil dentro del Poder Judicial Federal, nuevas normas para la selección de jueces y magistrados y el gobierno autónomo del mismo.

## CAPITULO CUARTO

### AUTORIDADES LOCALES DEL DISTRITO FEDERAL.

#### 4.1. La Asamblea Legislativa y sus Facultades en el Artículo 122 Constitucional

La Asamblea Legislativa inicia su recorrido como órgano legiferante al momento de su creación en el año de 1987. Empieza como órgano de consulta y posteriormente se le fueron otorgando mayores facultades y que terminará en el año 2000 de acuerdo con las reformas constitucionales de agosto de 1996; actualmente ésta tiene un absoluto grado de independencia, aunque no tiene un ejercicio pleno, está limitada con respecto a la elaboración de normas que rigen en el Distrito Federal y que en materias del orden común, penal y civil sólo podrá legislar a finales del año 2000 conforme lo marcan los artículos transitorios de la reforma de 1996. La Asamblea Legislativa surge de la necesidad de dotar a la Ciudad de una amplia democracia, dicho órgano legislativo durante la reforma de 1993 por la transformación sufrida, se convirtió en la Asamblea de Representantes Primera Legislatura y a sus miembros se les daba el nombre de Representantes; en su periodo la cual se aprobaron diversas leyes que están encaminadas a resolver los grandes problemas de una de las metrópolis más pobladas del mundo, como lo fueron la Ley de Protección Civil, La

Ley de Establecimientos Mercantiles etc. Gracias a la reforma última mencionada, ahora cambia nuevamente para ser la Asamblea Legislativa y a sus miembros de acuerdo con el propio artículo 122 se les denomina Diputados a la Asamblea.

La Base Tercera del Estatuto de Gobierno nos señala cuales son los requisitos para ser Diputado a la Asamblea, así como las propias facultades de este órgano legislativo local.

En primer término nos dice que los diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años, mediante el voto universal, libre, directo y secreto, la preparación de las propias elecciones, la expedición de las constancias que le otorguen a cada Diputado la legitimación para ser miembro del poder legislativo local, así como los medios procedimentales para impugnar tales constancias y que éstas se ceñirán a lo establecido por los artículos 51, 59, 61, 62, 64, y 77, fracción cuarta de la propia Constitución en lo que le sean aplicables.

Respecto de la propia contienda electoral debemos comentar que el siguiente párrafo, indica en caso de que un partido no tuviese una mayoría absoluta y considerando que en la Ciudad de México existen tres grandes fuerzas partidarias, la Asamblea pueda lograr los consensos necesarios, el partido que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias 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, considero que esta hipótesis es para el supuesto de que exista la posibilidad por la que sólo un



partido político llegue al treinta por ciento y no una mayoría absoluta y poder votar una ley sin que otro u otros partidos puedan modificar substancialmente dicha ley; sin embargo es dable preguntar ¿que pasaría si existiera un triunvirato perfecto en la Asamblea?, -de realización difícil pero posible-, y ¿a quién se le darían los votos correspondientes para que el partido obtenga una mayoría?. Por otro lado nos indica que deberá de establecer sus sesiones en dos periodos ordinarios al año y los extraordinarios cuando la mayoría de sus miembros así lo determine.

Entrando propiamente en materia de facultades, después de la reforma de 1996 se amplían éstas y son en base al artículo en estudio la que se hace consistir en la facultad de expedir su propia Ley Orgánica, y que será enviada al Jefe de Gobierno, para el sólo efecto de su publicación; 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, el propio artículo limita a que los montos de endeudamiento sean aprobados por el Congreso de la Unión; de igual manera elaborará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno para su inclusión en la iniciativa de ley; revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea (órgano de vigilancia creado dentro del seno de la Asamblea que se encargará de revisar los gastos que realice el ejecutivo local del Distrito Federal y las entidades descentralizadas y desconcentradas los que complementan a la Administración Pública del Distrito Federal), en los primeros días de junio.

Una de las facultades que merece mayor atención es la que tiene la Asamblea Legislativa para nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que estuvo siempre bajo la potestad del Presidente (y en el caso de remoción por el Senado), operando provisionalmente lo que indique el propio Estatuto, el cual considero que para funciones operativas, corresponde encargarse del despacho el Secretario de Gobierno y posteriormente al elegido de la propia Asamblea.

Así mismo, es necesario tomar en cuenta lo propuesto en el artículo 122 previo a esta reforma y que consistía en la facultad de nombrar a un representante al del poder legislativo local del partido que tenga la mayoría; pero como lo he expuesto anteriormente, para el caso de que al periodo de gobierno le resten tan solo dos años, y si éste fuese de mayor tiempo, deberá convocarse a nuevas elecciones, por que lo considero una auténtica apreciación de federalismo, y no importando si es nuevo o viejo federalismo porque es democracia y justicia social, y que es la facultad inalienable para que el pueblo elija siempre a quien deba gobernar los destinos de una ciudad e incluso de un país, de acuerdo al artículo 40 Constitucional.

Continuando con las facultades de la Asamblea, otras son la de expedir disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal; las disposiciones que rijan las elecciones locales, sujetándose a las bases del Estatuto de Gobierno que expedirá el Congreso de la Unión, tomando en

cuenta los incisos b al i de la fracción cuarta del artículo 116 de la Constitución; la última parte del inciso f en comento, limita a la participación de partidos nacionales, sin embargo debería ampliarse a partidos locales, para evitar nuevamente coartar a la democracia de la ciudad; legislar en materia de Administración pública local, régimen interno y de procedimientos administrativos, legislar en materias civil y penal, normar el organismo de derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y del comercio; 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; legislar en materia de planeación del desarrollo, construcciones y en las edificaciones; en las vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes inmuebles del patrimonio del Distrito Federal; regular la prestación y concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios; expedir normas sobre el 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 octava del artículo tercero de esta Constitución; así como la de elaborar la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal; la Ley Orgánica de los Tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, inclusive respecto de los servidores públicos de

dichos órganos y presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión y las demás que le otorgue esta Constitución en específico, el Estatuto de Gobierno también le otorga facultades y que sólo por mencionar algunas serán las de citar a los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal para que informen cuando se dicta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades, ratificar en su caso los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

#### **4.2. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Artículo 122 Constitucional.**

La figura más relevante de los poderes locales en el Distrito Federal es sin duda el Jefe gobierno, titular del ejecutivo y de la administración pública de la entidad y que por primera vez se establece su elección por voto universal, libre, directo y secreto. La Base Segunda de la propia norma constitucional se refiere a él en la siguiente tesitura.

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; debido a la reforma al propio artículo en el año de 1997, el mandato en este periodo sólo durará tres años como excepción. Continuando con la Base Segunda esta marca los requisitos del propio Jefe de Gobierno entre los que se encuentran el ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con 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, además de las que marca el Estatuto de Gobierno.

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; interpretando el presente párrafo del artículo en estudio el Jefe de Gobierno, será removido de su encargo por el propio Senado de la República y nos dice el Estatuto de Gobierno en su artículo 73, que dicha remoción será motivada, por causas graves que afecten la relación con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal y la solicitud deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente siendo este último " la Comisión Permanente, por su propia naturaleza, un órgano que ejerce única y exclusivamente facultades administrativas y, para ser más puntuales, de simple gestión".<sup>56</sup> Lo que considero que no podría resolver respecto de la propia remoción, por falta de legitimación. Así mismo, el artículo 66 del propio ordenamiento nos expresa cuales son las causas graves para la remoción del Jefe del Distrito Federal las siguientes:

- I. Invasión de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión;
- II. Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, los actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión;

---

<sup>56</sup> Mauricio Farah Gebara y María del Pilar Hernández " Estatuto de Gobierno del Distrito Federal Comentado" Departamento del Distrito Federal y el Instituto de Investigaciones Jurídicas; Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad; Editado por el Departamento del Distrito Federal; México, 1996, p. 116.

- III. No refrendar los Decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- IV. Ejercer en contravención de la ley y demás disposiciones aplicables, los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión;
- V. No proporcionar, de manera reiterada y sistemática, con oportunidad y veracidad al Presidente de la República el informe que sobre el monto de endeudamiento hubiere realizado;
- VI. Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le delegue el Presidente de la República afectando así el orden público; y
- VII. Las demás que a juicio de la Cámara de Senadores afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal.

Es el último inciso el que deja abierto al criterio de la Cámara de Senadores la facultad para remover al Jefe de Gobierno, siendo que existe la posibilidad de que en el caso de que existiera controversia constitucional y mal entendida la facultad otorgada al Senado de la República, correspondería a la Suprema Corte de Justicia su resolución con base en alguno de los supuestos que se encuentran en el artículo 105, fracción primera

de la Constitución; considero que de no encontrarse en dichos supuestos será competencia del Senado su remoción.

Continuando con la base referida, dice que en caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto, siendo el Secretario de Gobierno el encargado; en caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo y que ya comentamos a manera somera nuestra propuesta. La renuncia se aceptará únicamente por causas graves; considero que dicha renuncia se presentará ante la Asamblea Legislativa quien debe de igual forma calificarla y consistiendo las causas graves posibles que el propio ambiente político hagan intolerable la permanencia del ejecutivo o enfermedad que importe la pérdida de la vida del mandatario local.

Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes de acuerdo con el Artículo 122 Base Segunda:

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; 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, así mismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por



mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal ("Veto; es una institución conocida del derecho constitucional mexicano"),<sup>57</sup> . Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea; nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes, en técnica jurídica podemos concluir que quien esté facultado para nombrar podrá remover, a lo cual cabría la pregunta de si el pueblo en general mediante referéndum o plebiscito (Referéndum del latín referéndum, de referre: referir. Institución política mediante el cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas)<sup>58</sup> pudiera cambiar las decisiones respecto de algún funcionario. Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

En la Base Tercera, el artículo 122 Constitucional, nos expresa los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, respecto de la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal y fija los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los

---

<sup>57</sup> Diccionario Jurídico Mexicano; op. cit.; p. 3229.

<sup>58</sup> Idem; p. 2718.

órganos político - administrativo (Delegaciones) 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. El Distrito Federal cuenta actualmente con una infinidad de organismos que le permiten prestar servicios a la ciudadanía como son órganos desconcentrados para el caso de las dieciséis Delegaciones Políticas, también tenemos órganos descentralizados como el Sistema de Transporte Colectivo Metro, Servicios Metropolitanos (Servimet) etc. adicionalmente cuenta con diversas áreas llamadas Secretarías como la de finanzas o medio ambiente que son órganos centralizados de la propia administración, dando facultades específicas para su competencia y que viene determinada en la Ley Orgánica del Distrito Federal.

El punto referente a la elección de los delegados de las distintas demarcaciones territoriales, por voto directo, universal, secreto y libre corresponde a un gran avance en la democratización de la Ciudad de México, sin embargo, tal proceso sólo se llevará a cabo hasta el año 2000 y tome posesión el nuevo Jefe de Gobierno; lo que presupone que si el artículo 122 Constitucional permanece sin reformas respecto del rubro comentado serán electos para el año 2000.

#### **4.3. El Tribunal Superior de Justicia y el Artículo 122 Constitucional.**

En la Base Cuarta encontramos el último de los poderes, el cual tiene la función más noble de los anteriores órganos que integran al Distrito Federal que es la impartición de la justicia y de ser posible la equidad en muchos casos, en fin aplicar la ley y el derecho.

Esta Base marca los requisitos que deberán reunir los funcionarios del Tribunal Superior de Justicia. Además de los requisitos exigidos para ser Ministros de la Suprema Corte de Justicia, se requiere haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial (carrera civil del poder judicial), de preferencia en el Distrito Federal; se integrará con el número de magistrados que señale su ley orgánica, y establece una facultad adicional al Jefe de Gobierno del Distrito Federal quien someterá a la Asamblea de Representantes el nombramiento de los magistrados que deberán cubrir las vacantes de ese honorable tribunal, el tiempo que durarán en su encargo será de seis años, pudiendo ser ratificados por la Asamblea y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución.

Las responsabilidades de los servidores públicos, la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los Juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el cual

tendrá siete miembros, uno de ellos será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo, los miembros restantes lo integrarán los juzgadores de las instancias de la siguiente manera: un magistrado, un juez de primera instancia y un juez de paz, elegidos mediante insaculación, uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa; los requisitos son los mismos que los exigidos para ser magistrados y durarán en su encargo cinco años.

Junto con este órgano jurisdiccional existe el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el que tiene plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal, tendrá su propia Ley Orgánica la cual establecerá los lineamientos para su integración y atribuciones, en un claro ejemplo de lo que llamamos Justicia Delegada, consistente en la que un órgano no somete a otro poder sus actuaciones.

Adicionalmente podemos decir que existe la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y que resolverá por obvias razones la materia laboral del orden común, es decir, a contrario sensu la fracción trigésimo primera del artículo 123 Constitucional.

#### **4.4. Diversas denominaciones al Jefe de Gobierno durante la vida de la Ciudad de México.**

Se ha denominado comunmente Jefe del Departamento del Distrito Federal, Jefe del Distrito Federal, Regente y Jefe de Gobierno del Distrito Federal; sin embargo, en todos los ordenamientos jurídicos que regulan al Gobierno del Distrito se denomina al titular de la Administración Pública, Jefe de Gobierno, por lo que cualquier otra denominación y uso de ella no es procedente desde el punto de vista legal.

Regente, Regencia, definición en diccionarios.

Regente.- Que rige o gobierna, persona que desempeña una regencia. Gobierno transitorio. ( Grijalbo p. 1570 y Larousse Manual Ilustrado, p. 831).

Se dice del jefe del Estado durante la menor edad de un príncipe.

Regencia.- Acción de regir o gobernar, en las monarquías, mecanismo constitucional que señala en caso de minoría de edad, incapacidad o inhabilitación del monarca, que otra persona u órgano colegiado ejerza la jefatura del Estado (en nombre del anterior y no por sí ) hasta el fin de la causa que lo justificaba. (Grijalbo p. 1570).

Gobierno de un Estado durante un interregno. (intervalo durante el cual está sin soberano un país), o la menor de edad del heredero de la Corona ( en España); (Universo p. 246).

Una referencia histórica; durante siglos, aún en la época prehispánica, la Ciudad de México ha sido gobernada por la máxima autoridad del Estado. Por ejemplo: el Tlatoani contaba con una figura denominada Cihuacóatl, los Virreyes con un Corregidor, Alcalde Mayor o Intendente, en la Primera República Federal el Gobierno General nombraba un Gobernador del Distrito Federal (Decreto del 20 de noviembre de 1824); su Alteza Serenísima nombra Gobernador del Departamento de México (Ley de 1826), en el segundo imperio se denominaba Prefecto Imperial; y en el porfiriato, Gobernador del Distrito Federal.

En el Texto original del artículo 73 de la Constitución de 1917, se señalaba que " El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva." El órgano escogido fue un gobernador. Con la reforma constitucional de 1928 se estableció que estaría a cargo de un Departamento de la Administración Pública Federal.

Al parecer el uso de los términos Regente y Regencia es cultural, por extensión y costumbre, para denominar el encargado, por la máxima autoridad, del gobierno de la ciudad.

Respecto al nombre de Jefe del Departamento del Distrito Federal, existe dicha figura por las reformas constitucionales de

agosto de 1996, en tanto tome posesión el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo que permite transitoriamente la existencia del nombre de Jefe del Departamento del Distrito Federal quien termina su encargo y su adscripción a la Administración Pública Federal el día 4 de diciembre de 1997.

Jefe del Distrito Federal, fue el nombre que se le dio a quien debía sustituir al Jefe del Departamento del Distrito Federal y que sería electo por el Presidente de la República de entre los Representantes a la Asamblea o Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes, dicho nombramiento será ratificado por la misma y contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo, si en el nombramiento no hubiere ratificación el Presidente presentará un segundo nombre para su ratificación en el mismo plazo, si no fuere ratificado, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal; sin embargo, dicha reforma fue modificada por la de agosto de 1996 y no tuvo vigencia la figura jurídica de Jefe del Distrito Federal.

Jefe de Gobierno del Distrito Federal, es actualmente el nombre del titular del ejecutivo del Distrito Federal merced a la reforma última ya comentada y que por el propio ordenamiento en sus artículos transitorios le da existencia en tanto se verifica la elección y surge el primer gobernador electo mediante el sufragio, universal, directo y secreto.

## **CONCLUSIONES.**

**Los esfuerzos recientes de los habitantes del Distrito Federal y de las autoridades que gobiernan esta gran ciudad en materia jurídica y democrática, se han dedicado al cumplimiento de cuatro objetivos fundamentales:**

**Apoyar la histórica transición del Distrito Federal, que dejará de ser un Departamento Administrativo dependiente del Ejecutivo Federal, para conformar su nueva naturaleza prevista: ser una entidad con sus tres órganos de gobierno representativos y democráticos, pero a la vez sin dejar su otra condición esencial de Sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Actualizar el marco normativo en todos los órdenes y niveles de gobierno adecuándolo a los nuevos tiempos.**

**Impulsar la modernización y simplificación administrativas, con vistas a una administración eficiente y de calidad.**

**Garantizar el estricto cumplimiento de la legalidad como condición indispensable para construir una ciudad de leyes y fortalecer el Estado de Derecho.**

**Fortalecer la democratización de las instituciones que forman al Gobierno del Distrito Federal y proponer la creación del Municipio Libre, en los órganos político administrativos del Distrito Federal.**



Primera conclusión y constante histórica: durante siglos podremos decir desde la época prehispánica, la Ciudad de México ha sido gobernada por la máxima autoridad del Estado a través de una persona o grupo de personas nombradas por esa autoridad.

En efecto, así ha sido, en el devenir de los tiempos, de las etapas históricas, de los sistemas políticos, de los ordenamientos jurídicos, de los grupos de poder.

Llámesese esa máxima autoridad el Tlatoani, quien contaba con la figura llamada Cihuacóatl, que desempeñaba funciones administrativas y judiciales y tomaba el mando de la ciudad en ausencia del primero.

En la colonia, el Virrey nombraba al corregidor, alcalde mayor o al intendente, igual influencia directa en el gobierno de la ciudad tuvo el virrey aún en los ayuntamientos constitucionales ordenados por la Constitución de Cádiz.

El Primer Emperador del México independiente, tampoco modificó substancialmente la estructura del gobierno de la Ciudad de México siguiendo la misma estructura y nomenclatura de la Constitución de Cádiz. En la primera República Federal, el Gobierno General, tenía la facultad de nombrar un Gobernador en calidad de interino en el Distrito Federal, dispuesto en el Decreto de 1824, con presidentes liberales o conservadores se mantuvo esa potestad.

En la Constitución de 1857, se previó en su artículo 72 que para el arreglo interior del Distrito Federal se tuviera por base el que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas y judiciales, sin embargo esta aspiración duró muy poco tiempo, por la irrupción del Segundo Imperio: al gobernante de la Ciudad de México, el Prefecto Imperial, lo nombraba el Emperador y en el porfiriato el dictador. En este último periodo el Poder Ejecutivo Federal ejercía su mandato a través de la Secretaria de Gobernación y de tres funcionarios que dependían de la misma, en 1928 se suprimen los municipios del Distrito Federal.

La segunda conclusión y constante histórica es que la Ciudad de México siempre ha sido, con contadas excepciones, asiento de los Poderes de la Nación.

Aquí fue la capital de la Nueva España y residencia de los Virreyes. Los Tratados de Córdoba de 1821 señalaban que el Emperador fijará su corte en México, que será la Capital del Imperio. El decreto del 20 de noviembre de 1824, con base en la Constitución Federal de ese año, establece que los poderes tendrán su residencia en la Ciudad de México, también así sucedió en los periodos conservador, del Segundo Imperio y de la Reforma.

Para la Constitución de 1857 se pensó en Querétaro y Aguascalientes, pero se decidió continuar en la Ciudad de México. En este ordenamiento se encuentra una disposición vigente todavía: en caso de que dicha residencia (de los poderes de la unión) fuera cambiada, se formaría el Estado del Valle de México.

Durante siglos ha sido un reto tanto político como jurídico la coexistencia de autoridades locales con autoridades superiores generales, el interés municipal y el interés nacional. Finalmente en el Distrito Federal se ha dado un paso históricamente muy significativo, de un Departamento Administrativo del Ejecutivo Federal, a una entidad con sus tres órganos de gobierno representativos y democráticos, leyes propias y amplia participación ciudadana, restando para la concreción del objetivo democratizador la instauración de los municipios en el Distrito Federal con autonomía y autarquía, que con la propia evolución de sus instituciones será sin lugar a dudas el punto culminante en este sentido y que por diversos elementos le fue negado en plenitud.

## **Propuesta de Reforma Constitucional.**

**Artículo 122 Constitucional...**

**Base Segunda. Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:**

**I. Ejercerá su encargo, que durará...**

**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 y originario del Distrito Federal, en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años anteriores al día de la elección; tener cuando menos treinta años al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.**

**Para el caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal previos al cuarto año de mandato, la Asamblea convocará a nuevas elecciones, las cuales se efectuarán a más tardar dentro de los tres meses siguientes y con los requisitos del mismo ordenamiento; en caso de que el periodo sea mayor, el Presidente de la República nombrará a algún integrante del poder legislativo local o federal que represente al Distrito Federal para la conclusión**

del mandato de acuerdo a los requisitos anteriormente mencionados en el párrafo anterior.

#### **Artículo Transitorio**

**UNICO.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

## **Bibliografía:**

### **Autores**

- Acosta Romero, Miguel;** Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 11° Edición, México 1996.
- Arteaga Nava, Elisur;** La Organización del Distrito Federal y su Estatuto de Gobierno, En los Grandes Problemas Jurídicos Recomendaciones y Propuestas, Editorial Porrúa, México 1995.
- Burgoa Orihuela, Ignacio;** Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, 10° Edición, México 1996.
- Campillo Sainz, José;** Derechos Fundamentales de la Persona Humana, Derechos Sociales, Editorial Jus, 1° Edición, México 1952.
- Cárdenas García, Jaime;** "Comentario al artículo 122", Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones, 4° Edición, Editorial Porrúa y Cámara de Diputados, 1994, T. XI.

- Díaz Alfaro, Saíomón;** **El Distrito Federal Mexicano, Breve Historia Constitucional, En Estudios en Torno a la Constitución Mexicana de 1917, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1992.**
- Fraga, Gabino;** **Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 34° Edición, México 1996.**
- González Fernández, José Antonio;** **Competencia Legislativas Locales del Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, En los Grandes Problemas Jurídicos Recomendaciones y propuestas, Editorial Porrúa, México, 1995.**
- Huerta Barrera, Teresita Rendon;** **Derecho Municipal; Editorial Porrúa, 1° Edición, México 1985.**
- León Carbajal, Francisco;** **Discurso sobre la Legislación de los Antiguos Mexicanos, Tipografía de Juan Abadiano, México 1864.**
- Palavicini, Felix;** **Historia de la Constitución de 1917, Tomo II, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, México 1950.**

- Pritchett, G. Herman; **La Constitución Americana, Editorial Tea, Buenos Aires, 1965.**
- Ríos Estavillo, Juan José; **"Artículo 122", Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, 7° de México, Porrúa-UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1995.**
- Romero, Q. Javier; **El Estado de México Ediciones del Gobierno del Estado de México, México 1967.**
- Serra Rojas, Andrés; **Ciencia Política, Editorial Porrúa, 14° Edición, México 1996.**
- Silva Badillo, Carlos Enrique; **El Distrito Federal y el Estado del Valle de México, 1824- 1917, En Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 1° Edición, México 1988.**
- Tena Ramírez, Felipe; **Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, 30ª Edición; México, 1996.**
- \_\_\_\_\_ ; **Leyes Fundamentales de México, 1800-1976, Editorial Porrúa, 19ª Edición, México 1996.**



- Tunc, André y Suzanne; El Derecho de los Estados Unidos, Imprenta Universitaria, México 1952.
- Zárate, Julio; La Guerra de la Independencia; En México a Través de los Siglos, Tomo III, 11ª Edición, Editorial Cumbre, México 1974.
- Zarco, Francisco; Crónica del Congreso Constituyente 1856-1857, El Colegio de México, México 1957.

### **Diccionarios**

- Diccionario Jurídico Mexicano; tomos A-Ch, D-H, I-O, P-Z, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1987.
- Enciclopedia Jurídica Omeba; Tomo XII, Driskill, S.A., Buenos Aires 1980.
- The Encyclopedia Americana; Volume IX; Americana Corporatista; 1961 Edition.

## **Documentos**

<b>Los Derechos del Hombre;</b>	<b>Semanario Imparcial, Dedicado a defender la garantías individuales, proyecto de Reforma de la Constitución, artículos 102 y 103, por León Guzmán, México, mayo y junio de 1878.</b>
<b>H. Cámara de Diputados, XLVI Legislatura;</b>	<b>Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones, Tomos V y VI, Editorial Porrúa, 2ª Edición, México.</b>
<b>H. Cámara de Diputados, LV Legislatura;</b>	<b>Mexicano este es tu Constitución, Editorial Miguel Angel Porrúa, 8ª Edición, México 1993.</b>
<b>Diario de Debates de la Cámara de Diputados ;</b>	<b>7 de septiembre y 26 de diciembre de 1927.</b>
<b>Diario de Debates de la Cámara de Diputados ;</b>	<b>18, 22 y 25 de abril de 1928.</b>
<b>Diario de Debates de la Cámara de Diputados;</b>	<b>14 y 16 de mayo de 1928.</b>
<b>Diario Oficial de la Federación;</b>	<b>28 de agosto y 31 de diciembre de 1928.</b>

## **Legislación Consultada.**

**Constitución Política de los  
Estados Unidos Mexicanos;**

**Ediciones Andrade 1997.**

**Estatuto de Gobierno del  
Distrito Federal Comentado,**

**Instituto de Investigaciones  
Jurídicas de la UNAM y el  
Departamento del Distrito Federal,  
1ª Edición; México 1996.**

**Ley Orgánica de la  
Administración Pública  
del Distrito Federal;**

**Gaceta Oficial del Distrito Federal  
1995.**

**Reglamento Interior de la  
Administración Pública del  
Distrito Federal;**

**la Diario Oficial de la Federación**

**Ley de Participación Ciudadana**

**Gaceta Oficial del Distrito Federal  
Nueva Epoca 1994.**

**Ley Orgánica de la  
Procuraduría General de Justicia  
del Distrito Federal**

**Diario Oficial de la Federación del  
30 de abril de 1996.**

**Ley Orgánica de la Asamblea  
de Representantes**

**I Legislatura 1994.**

**Reglamento para el  
Gobierno Interior de la  
Asamblea de Representantes**

**I Legislatura 1994.**

**Ley Orgánica del  
Tribunal Superior de Justicia  
del Distrito Federal**

**1997.**