

743
2g.



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE TEORIA GENERAL DEL ESTADO

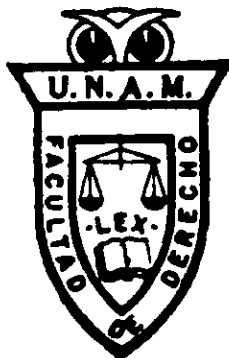
GENESIS Y EVOLUCION DEL DISTRITO FEDERAL EN MEXICO



TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

EDUARDO SANTILLAN PEREZ



MEXICO, D. F.

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

263167



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**LIC. MARIA DE LA LUZ GONZALEZ GONZALEZ
DIRECTORA DEL SEMINARIO DE
TEORIA GENERAL DEL ESTADO
FACULTAD DE DERECHO
P R E S E N T E .**

Estimada Maestra:

Por este conducto me permito enviar a usted la Tesis "Génesis y evolución del Distrito Federal en México" que para obtener el título de Licenciado en Derecho, presenta el compañero **Eduardo Santillán Pérez**, con número de cuenta **8929830-9**.

Asimismo, manifiesto a usted que este trabajo, que ha sido dirigido por su servidor es una investigación que cumple con los requisitos académicos, de calidad y profesionalismo que caracteriza al seminario que usted dignamente dirige.

Por lo anterior solicito a usted que de no haber inconveniente, sea autorizado el trámite de titulación correspondiente.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria a 5 de mayo de 1998

DR. ARMANDO SOTO FLORES
Profesor Titular de Derecho Constitucional
y Teoría Política



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE TEORIA GENERAL DEL ESTADO.
U. N. A. M.**

Cd. Universitaria, 7 de mayo de 1998.

OFICIO APROBATORIO.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
FACULTAD DE DERECHO
U. N. A. M.
P R E S E N T E .

El Pasante de Derecho señor **EDUARDO SANTILLAN PEREZ**, ha elaborado en este Seminario bajo la dirección del **C. DR. ARMANDO SOTO FLORES** la tesis titulada:

“GENESIS Y EVOLUCION DEL DISTRITO FEDERAL EN MEXICO”.

En consecuencia y cubiertos los requisitos esenciales del Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito a usted, tenga a bien autorizar los trámites para la realización de dicho examen.

...#2.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

- 2 -

“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”.

ATENTAMENTE.
“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”


LIC. MARÍA DE LA LUZ GONZALEZ GONZALEZ DE
DIRECTORA DEL SEMINARIO.



FACULTAD DE DERECHO
SEMILLEROS
REGIA DEL INSTITUTO

mgh.

**"GENESIS Y EVOLUCION DEL DISTRITO
FEDERAL EN MEXICO"**

Eduardo Santillán Pérez

Asesor: Dr. Armando Soto Flores

Era una tarde soleada, tal vez de primavera por lo verde del paisaje, aquel niño, de la mano de su padre, observaba con asombro lo inmenso de ese sitio, todo era nuevo para él, observaba lo grande de los edificios, la inmensidad de los espacios, el bullicio era grande, y en su tierna inocencia no podía definir aquel momento y lo único que hizo fue escuchar con atención las palabras siguientes:

- Hijo, esta es la Universidad, en ella están los mejores estudiantes y es un honor pertenecer a ella.

La ciudad universitaria se grabó en la mente del niño.

Aquel abrazo, la sonrisa de la alegría en el rostro de papá, la lagrima que asomó en su ojo, el bullicio de mamá, que leía esa carta que significaba el ser aceptado en la Universidad.

La Universidad formó a aquel joven, ahí aprendió no solamente el conocimiento y el saber, también el verdadero significado de la familia, el valor de un esfuerzo de papá, la eterna fortaleza de mamá; que ante todo la familia es el origen y el destino natural del hombre, que ser padre o madre es la tarea mas difícil, pero mas bella de la vida. El valor y el orgullo de sentirse universitario, de amar profundamente sus colores y sus principios de tolerancia y universalidad del pensamiento, a apreciar con intensidad un goya, la Universidad le permitió conocer la mas sublimes de las profesiones, el mejor de los apostolados, la docencia, a encontrar en el maestro al amigo sincero, en ella se despertaron los mejores sentimientos de la vida, el nerviosismo de un beso inocente, la belleza de una sonrisa y el significado del amor, la mano del amigo, a escuchar las voces de aliento en los momentos mas difíciles, a descubrir juntos inquietudes, a volar, soñar, reír, llorar, luchar, insistir, disfrutar, crecer, descubrir, amar, sentir, compartir, pero sobre todo a reconocer que el esfuerzo y el cariño de Dios es capaz de realizar los sueños.

La Universidad Nacional Autónoma de México, la Escuela Nacional Preparatoria, la Facultad de Derecho, le enseñaron el verdadero significado de una palabra que resume el sentido de la vida:

GRACIAS

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITO"

"JUS SEMPER LOQUITUR"

"AMOR, ORDEN Y PROGRESO"

EL AUTOR.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I.	
UBICACION DEL DISTRITO FEDERAL EN LA TEORIA DEL ESTADO	
1.1. El Estado	5
1.2 Formas de Estado y Formas de Gobierno	7
1.3 Formas de Gobierno	8
1.4 Estado Unitario	11
1.5 La Confederación	13
1.6 El Estado Federal	15
1.6.1 Surgimiento	15
1.6.2 Características	16
1.6.3 Soberanía y Federación	18
1.6.4 El Distrito Federal en la Constitución Norteamericana	21
1.7 Definición	23
1.8 Análisis comparativo del Distrito Federal	24
CAPITULO II.	
EVOLUCION DEL D.F. EN MEXICO	
2.1 La Epoca Prehispánica	28
2.2 La Colonia	31
2.3 La Constitución de 1824	36
2.4 Las 7 Leyes centralistas	43
2.5 La Constitución de 1857	46
2.6 El Imperio	53
2.7 El Porfiriato	55
2.8 La Constitución de 1917	56

CAPITULO III
REFORMABILIDAD CONSTITUCIONAL Y DISTRITO FEDERAL

3.1	La Reforma de 1928	68
3.2	La Reforma de 1977	71
3.3	La Reforma de 1987	73
3.4	La Reforma de 1993	81
3.5	La Reforma de 1996	102

CAPITULO IV
EL DISTRITO FEDERAL, SU REGULACION JURIDICA Y
CONSTITUCIONAL: SUS PERSPECTIVAS

4.1	Naturaleza Jurídica	115
4.2	Situación Territorial y Demográfica	121
4.3	Situación Social	122
4.4	Situación Política	124
4.5	Los Poderes Federales y el Distrito Federal	125
4.6	Poderes Locales de Gobierno	128
4.6.1	La Asamblea Legislativa	129
4.6.2	El Jefe de Gobierno	130
4.6.3	El Tribunal Superior de Justicia	132
4.6.4	El Municipio	132
4.7	Las Perspectivas del Distrito Federal en México	133
4.7.1	Desaparición y creación de un Nuevo Estado	133
4.7.2	Disminución Territorial	134
4.7.3	Traslación	135
4.7.4	Nueva Reforma Político-Constitucional	135

CONCLUSIONES	136
---------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	139
---------------------	------------

INTRODUCCION.

Viajero. Has llegado a la región mas transparente del aire.

Alfonso Reyes

Visión del Anáhuac

La imagen de la Ciudad de México evoca inmediatamente a la formación de la Nación Mexicana; en ella se han dado cita los personajes mas ilustres y los acontecimientos mas trascendentales del acontecer nacional. La Ciudad de México, se nos presenta como un gran mosaico multicolor; la cultura, las artes, la literatura, la arquitectura y las ciencias.

En esta gran metrópoli, egregia desde su nacimiento, se dan cita las principales etapas de la historia nacional: desde las pirámides de Cuicuilco, Tlatelolco, el Templo mayor y Xochimilco como muestra de un pasado prehispánico glorioso; o bien Catedral, Palacio Nacional, Coyoacán y las múltiples iglesias y conventos (entre ellos el tepeyac) reflejo del esplendor colonial; los edificios del siglo XIX, sus calles con esa magnífica historia o el influjo francés de finales del siglo XIX y principios del XX, Bellas Artes, el Palacio Postal, el Angel de la Independencia y el actual México moderno, con su gran industria, sus grandes avenidas, los centros comerciales, en una magnífica conjunción de cultura y tradición con modernidad.

La ciudad también es un gran escaparate social, en donde los fenómenos de la cultura urbana se manifiestan en una rica mezcla, en

donde se unen lo mismo el mural "Sueño de una tarde dominical en la alameda central" en el pincel de Diego Rivera que en las notas de "Mi Ciudad", en el fenómeno lingüístico del "calo" o en la filosofía popular de Chava Flores.

Asimismo, se convierte en una pequeña gran reproducción de los problemas nacionales, los asuntos de ella son también de la Nación. Pero además de la importancia que ya hemos señalado también tiene un lugar preponderante en el Derecho Constitucional Mexicano y en la concepción de Estado, por lo que su estudio jurídico no solamente debe ser desde el punto de vista frío, solamente como Distrito y como figura jurídica, por que precisamente eso es lo que lo hace muy diferente del Distrito Federal de Columbia en los Estados Unidos.

Así, y como parte del desarrollo jurídico en la actualidad de ha dado un gran debate en cuanto a esta figura y de la regulación y funcionamiento de las grandes ciudades, por lo que el propósito del presente estudio radica en ofrecer al lector una visión global sobre el Distrito Federal, para adentrarnos en su verdadera naturaleza, sus diferentes regulaciones y transformaciones para luego determinar la forma en que deben convivir armónicamente la Federación y la Democracia lo que desarrollaremos a lo largo de cuatro capítulos.

En el primero de ellos, ubicaremos teóricamente la figura del Distrito Federal, adentrándonos en la concepción de Estado como órgano regulador y rector de las relaciones sociales, sus distintas concepciones, así como las diversas formas de Estado que encontramos, y sus diferencias fundamentales con las formas de gobierno. Asimismo nos detendremos especialmente en el estudio del Estado Federal por la importancia que tiene en nuestro estudio, analizando las causas que dieron su origen en los Estados Unidos de

Norteamérica y sus características básicas. Especial apartado tiene el análisis del concepto de soberanía en el Estado Federal, es decir, el determinar si los Estados miembros o la Federación son sus titulares, ya que fruto de este debate surge precisamente el Distrito Federal considerada como la circunscripción territorial donde residen los Poderes de la Unión. Concluyendo este apartado con el estudio del origen del Distrito Federal en los Estados Unidos de Norteamérica, su regulación constitucional y enmiendas para hacer lo mismo con respecto a algunos sistemas jurídicos latinoamericanos.

El segundo capítulo lo dedicamos al análisis histórico de la ciudad de México y como ha sido el proceso de transformación que desde su fundación hasta la Constitución de 1917. En este apartado se encontraran datos valiosos que permiten entender las características de la Ciudad de México, ya que desde que llegaron a ella las siete tribus nauatlacas se convirtió en el centro natural del imperio; en esta etapa su regulación muestra aspectos que subsisten hasta nuestros días. Posteriormente se comenta la importancia de la Ciudad de México en el Imperio Español y como se estableció la figura de Ayuntamiento en la Ciudad. Igualmente nos adentraremos en el análisis de los debates en el Constituyente de 1824 y como se determino que la Ciudad de México fungiera como Distrito Federal y las intervenciones destacadas de Fray Servando Teresa de Mier , para luego observar las diferentes regulaciones que tuvo el Distrito Federal a lo largo del siglo XIX, entre ellas las etapas centralistas, los debates en el constituyente de 1857, el Imperio de Maximiliano y la etapa porfirista, hasta llegar al Constituyente de 1917, en donde nuevamente resurgió la cuestión del Distrito Federal.

A partir de la Constitución de 1917 se inicio un proceso de reformas a la misma para adecuar el texto constitucional a los intereses del momento, la primera de ellas fue la promovida por el general Alvaro Obregón y que termino con la figura del Municipio en el Distrito

Federal. Posteriormente en 1977 se estableció como formas de participación ciudadana el referéndum y la iniciativa popular en el Distrito Federal y en 1987 a iniciativa del Presidente Miguel de la Madrid se estableció la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como órgano de participación ciudadana y en 1993 se da una reforma mas amplia que toca diferentes puntos como la naturaleza del D.F., una nueva forma de selección del Jefe del Distrito Federal semiparlamentaria y finalmente en 1996, dentro de la reforma electoral se modifico substancialmente su regulación dotando de mayores facultades a la nueva Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y estableciendo la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo que es analizado substancialmente en este apartado.

En el cuarto y último capítulo señalaremos algunas precisiones teóricas y constitucionales en torno al Distrito Federal, respecto de nuestro país, partiendo por deteminar su naturaleza jurídica, sus diferencias con los Estados de la Fedración y el análisis de las facultades y atribuciones de los Poderes Federales, para con ello estudiar a los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, para precisar, así como las diferentes alternativas de desarrollo jurídico y constitucional que permitan que la ciudad de México se mantenga como parte fundamental del derecho constitucional mexicano, teniendo viabilidad de desarrollo como metrópoli y al mismo tiempo se fomente la participación democrática de sus habitantes.

Finalmente dedicamos un espacio para establecer una serie de conclusiones en las que con un esfuerzo de síntesis logremos algunas precisiones y aportaciones que permitan que la Ciudad de México, conservando su milenarias tradiciones y cultura se integre armónicamente con una plena participación democrática dentro del Estado Mexicano.

CAPITULO I

UBICACION DEL DISTRITO FEDERAL EN LA TEORIA DEL ESTADO

1.1 EL ESTADO

En el presente capítulo habremos de determinar y ubicar teóricamente la importancia y significación de la figura objeto de este estudio: el Distrito Federal y para ello es necesario analizar las instituciones que le dan origen, estudiando previamente las formas de Estado y las formas de gobierno.

Como es bien sabido, el hombre, por su propia naturaleza está destinado a convivir en sociedad para satisfacer sus necesidades físicas y emocionales, por lo que se ha dado a la tarea de conformar formas de organización que le permitan cubrirlas, buscando asimismo la seguridad que le garantice sus derechos, lo que constituye el origen de las civilizaciones. Por otro lado se da inicio a las relaciones mando-obediencia, que a lo largo de la historia han tenido diversas justificaciones: la fuerza, la astucia o el poder divino, entre otras. Este poder no podía ser absoluto, era necesario regularlo y legitimarlo.

De esta manera el hombre buscó diversas formas de organización: el clan, la tribu y la ciudad, entre otros. Será hasta Maquiavelo que se conceptualizaría al Estado, que es sin lugar a dudas la forma más acabada de organización social, a partir de ahí, son diversos los estudios que sobre el mismo existen, hay opiniones sociológicas, contractualistas, organicistas, éticas o espirituales y obviamente jurídicas.

De acuerdo a Luis Sánchez Agesta en sus principios de Teoría Política son tres las posiciones fundamentales que pueden perfilarse desde las que se aborda el concepto del Estado; deontológicas, sociológicas y jurídicas. Representante del primero es Kant, para quien el Estado es " la Unión de una multitud de hombres bajo leyes jurídicas, entendiendo por leyes jurídicas aquellas que prestan el complejo de condiciones por las cuales el arbitrio de los uno puede

coexistir con el arbitrio de los demás, según la ley universal de la libertad; o de Hariou, como el régimen que adopta una nación, mediante una centralización jurídica y política que se realiza por la acción de un poder político y de una idea de la res pública, como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el bien común.

En las definiciones de tipo sociológico, siguiendo al maestro español, encontramos la clásica definición de Jellinek, para quien el Estado es la unidad de asociación dotada originariamente de un poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio; Heller, a su vez lo considera como una estructura de dominio duraderamente renovada a través de un obrar común, actualizada representativamente, que ordena en última instancia los actos sociales sobre un determinado territorio.¹

A la tercer vertiente, es decir, la jurídica corresponde el concepto del maestro del positivismo jurídico Hans Kelsen, quien en su Teoría Pura del Derecho conceptualiza al Estado de la siguiente forma: "El Estado es la totalidad del orden jurídico, en cuanto constituye un sistema que descansa en una norma hipotética fundamental", para él, el Estado es un ente dinámico capaz de producir derecho y no es más que una forma de derecho, es la posición más allá del ordenamiento jurídico que tiene como sostén la constitución.²

De lo anterior podemos desprender que cuando nos referimos al Estado lo tomamos como la conformación total de una sociedad determinada, como la última instancia ordenadora y reguladora del poder político, depositario de la soberanía popular y regulado por la constitución política.

Sin embargo, el Estado es un ente dinámico, por lo que sus manifestaciones son variadas, ya que no se presenta de una sola forma, que etimológicamente provienen de *formae*, forma, aspecto, apariencia, es decir, el Estado puede presentarse de diferentes

¹ Sánchez Agesta Luis. Principios de Teoría Política. Ed. Nacional. Madrid 1966. P. 63-65

² Kelsen Hans. Teoría Pura del Derecho. Ed. Porrúa-UNAM 6a reimpresión, Méx 1991 p. 285

formas o aspectos, cada una de ellas presentará modificaciones, pero conservando siempre aquellos aspectos esenciales.

1.2 FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO

Para dejar mas clara la diferencia entre formas de Estado y formas de gobierno utilicemos las palabras del distinguido maestro Hector González Uribe. "El Estado es la unidad total - pueblo y gobierno a la vez- , el gobierno es una parte del Estado, la parte encargada de llevar al pueblo a la consecución del bien público temporal. En otras palabras, el Estado en su unidad y totalidad es el titular de la soberanía, en tanto que el gobierno es el conjunto de órganos estatales a los que se ha confiado el ejercicio de esa misma soberanía".³

Asimismo el maestro Andrés Serra Rojas considera que " las formas de Estado como resultado de la organización política, es decir, a la consideración total y unitaria de las instituciones políticas.....las formas de gobierno hacen referencia a los modos como están constituidos los órganos del Estado".⁴

Por su parte Paolo Biscaretti Di Rufia distingue entre las formas de Estado y las Formas de gobierno:

- a) Las formas de Estado están determinadas por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre si, el gobierno, el pueblo y el territorio, los tres elementos constitutivos del Estado.
- b) La forma de gobierno está determinada por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre si los diversos órganos constitucionales del Estado.⁵

³ González Uribe Hector. Teoría Política. Ed. Porrúa. Méx. 1988 p. 394

⁴ Serra Rojas Andrés. Ciencia Política. Ed. Porrúa 8a de. Méx. 1988 p. 617

⁵ citado por Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. Méx. 1989 p. 76.

1.3 FORMAS DE GOBIERNO.

La palabra gobierno nos relaciona inmediatamente con el término de poder, al que Weber define como la probabilidad de imponer la propia voluntad en una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad. Sin embargo, esa idea de poder condiciona a la fuerza o a la habilidad su ejercicio, por ello, el hombre conformó sociedades que como ya señalamos anteriormente regularon las relaciones de mando-obediencia, surgiendo así, la idea de poder político. Al crearse el Estado el hombre cedió su libertad personal en favor de la comunidad a través del hipotético contrato social del que nos habla Rosseau y el poder se legitimó en el concepto de soberanía de Juan Bodino, quien habría de trasladar la soberanía del monarca al pueblo.

Así, el poder público se convirtió en un poder controlado, la violencia de la barbarie, se convirtió en la violencia legitimada y en ello tuvieron una gran influencia los teóricos del enciclopedismo francés, de tal forma que podemos entender como forma de gobierno a los canales y modos en que se organiza el poder público de una comunidad, es decir la forma de regular las relaciones mando-obediencia de manera legítima.

Los términos de Constitución y gobierno tienen la misma significación, y puesto que el gobierno es el supremo poder de la ciudad, de necesidad estará en uno, en pocos o en los mas. Cuando, por tanto, uno, los pocos o los mas gobiernan para el bien público, tendremos necesariamente constituciones rectas, mientras que los gobiernos en interés particular de uno, de los pocos o de la multitud serán desviaciones; ya que en efecto, no habrá que llamar ciudadanos a los miembros de la ciudad, o si lo son tendrán que participar del beneficio común. De las formas de gobierno unipersonal, solemos llamar monarquía o realeza a la que tiene en mira el bien público; y el gobierno de mas de uno, pero pocos, aristocracia (bien sea por el gobierno de los mejores, o por que este régimen persigue lo mejor para la ciudad y sus miembros). Cuando, en cambio, es la multitud la que gobierna en vista del interés público,

Ilámese a este régimen con el nombre común a todos los gobiernos constitucionales, es decir, República o gobierno constitucional. (y con razón se usa esta nomenclatura, ya que, si bien es posible que uno o pocos sobresalgan en virtud, es difícil, cuando son mas que todos ellos sean de consumada virtud bajo cualquier respecto. La virtud militar, por darse en la multitud, sería la que alcanzaría un grado máximo y de que en esta República la clase mas poderosa sea la clase militar y los ciudadanos armados son los que tienen parte en el gobierno). De las formas de gobierno mencionadas sus respectivas desviaciones son: de la monarquía la tiranía; de la aristocracia la oligarquía; de la República la democracia. La tiranía en efecto es la monarquía en interés del monarca; la oligarquía en interés de los ricos, y de la democracia en el de los pobres, y ninguna de ellas mira a la utilidad común.⁶

A continuación mostramos esquemáticamente las actuales formas de gobierno.

FORMAS DE GOBIERNO	Monarquía	Puras
		Parlamentarias
	República	Presidencial
		Parlamentaria

La monarquía, como su etimología lo indica (*νιχο* único y *ποδερ*, poder, el Estado gobernado por un sólo gobernante) Es en realidad aquella forma de gobierno en la que el supremo poder se deposita en una sola persona física que recibe la denominación genérica de rey o alguna específica.

⁶ Aristóteles. Política, versión española Antonio Gómez Robledo. Ed. Porrúa, colección Sepán Cuántos No. 70 p. 204,205

Las monarquías constitucionales, en nuestros días, se dividen en puras y parlamentarias, según que el monarca ejercite por si mismo, el poder ejecutivo, o sea mero titular del mismo, en cuyo caso el ejercicio del gobierno está en manos del primer ministro que es el responsable ante el parlamento.

La República, por su parte, es aquella forma de gobierno en la cual el jefe del Estado es designado por elección popular, que se renueva en un lapso relativamente corto en años, 4, 6 o 7 por ejemplo. El jefe del Estado suele tomar en nombre de Presidente de la República y gobierna con un gabinete de ministros, con los cuales integra el poder ejecutivo del país. Su posición, aunque políticamente muy importante, está equilibrada, en el plano jurídico constitucional, con los demás poderes públicos.

El gobierno republicano tiene de ordinarios, dos modalidades básicas: el gobierno presidencial y el parlamentario. En el primero el Presidente de la República reúne en su persona el goce y el ejercicio de las atribuciones que la constitución señala al poder ejecutivo. Es, a la vez, jefe del Estado y jefe del gobierno y encabeza, con plenos poderes, la administración pública. Nombra a los miembros de su gabinete y los remueve libremente, sin tener que dar cuenta de ello o pedir permiso al parlamento. Nombra asimismo a los integrantes del poder judicial. La constitución le señala una serie de facultades que le dan una situación de gran reelevancia en el Estado. En el gobierno parlamentario, en cambio, el Presidente de la República es el jefe del Estado, pero no el jefe del gobierno. Tiene el goce, pero no el ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo. El gobierno está en manos de un primer ministro o canciller, emanado del partido que quedó victorioso en las elecciones, y que responde de sus actos ante el parlamento. Este por medio de sus votos de confianza o de censura, en situaciones críticas, decide acerca de la permanencia o caída del gobierno encabezado por el primer ministro.⁷

⁷ Sánchez Agesta. Op. Cit. P. 400,401

1.4 EL ESTADO UNITARIO.

En el Estado simple o unitario un sólo Estado ejerce directamente la soberanía sin intromisión de otros poderes extraños que limiten la actuación interna y externa del Estado. Jorge Xifras Heras explica "Un Estado se llama unitario cuando sus instituciones de gobierno constituyen un solo centro de impulsión política. En el Estado unitario, todos los ciudadanos están sujetos a una autoridad única, al mismo régimen constitucional y a un orden jurídico común. La forma política unitaria responde a una exigencia natural. El Estado, como sociedad necesaria estructurada sobre un orden y un fin colectivo, tiende a la unidad. El problema surge cuando se trata de establecer el grado o intensidad de esa unidad"⁸.

El estado Unitario, (comenta el maestro Andrés Serra Rojas) dominado por una sola soberanía genérica y órganos centrales de proyección nacional, es aquel que corresponde a una forma centralizada tanto en lo político como en lo administrativo.

En el Estado Unitario se forma un poder central, sin autonomía para las partes o regiones que lo componen, y es el único que regula toda la organización y acción de un poder único, que unifica y coordina todas la demás entidades públicas y privadas. La idea central significa que de él emanan las decisiones políticas fundamentales, sin que se desvirtúe la acción centralizada, por la colaboración de entidades encargadas de mantener y ejecutar esas decisiones. La fórmula es centralización política y descentralización administrativa.⁹

Por su parte Hector González Uribe considera que existe un Estado unitario: "si la soberanía en el Estado se considera como una e indivisible y se ejercita sobre una sola población en un solo territorio, estamos en presencia de un Estado simple"¹⁰

⁸ citado por Serra Rojas. Op Cit. P 618

⁹ Serra Rojas. Op Cit. p. 618,619

¹⁰ Gonzáles Uribe Op. Cit. p. 403

En este tenor Hans Kelsen considera que " en el concepto de Estado unitario se expresa la contraposición entre centralización y descentralización, contraponiéndose el Estado unitario como comunidad jurídica descentralizada, la contraposición es expuesta primariamente desde el punto de vista de los dominios territoriales de validez de las normas constitutivas del orden estatal, esto es: en forma estática y sin recurrir al momento dinámico de la unidad o multiplicidad de los órganos que implantan las normas.

La imagen de que las normas estatales valen idénticamente para todo el territorio del Estado, es impulsada por el supuesto de que el orden jurídico estatal está formado solamente por normas generales, de que el orden estatal se identifica con la normas implantadas como forma de leyes. Puesto que el caso en que las leyes del Estado tienen validez para todo el territorio del Estado, esto es bastante frecuente si se considera como poder del Estado sólo al poder de dictar leyes, la representación del Estado como una comunidad que, por esencia, es centralizada, no choca demasiado con la realidad jurídica histórica y los órdenes jurídicos positivos. pero si se toman en cuenta también las normas individuales impuestas por actos administrativos y sentencias judiciales, mediante las cuales se concretan las normas legales generales, por pertenecer tanto estas como aquellas al orden estatal, resulta que casi jamás un Estado positivo ha correspondido a la idea del Estado unitario, como idea de centralización. Puesto que aun donde las normas legales generales son dictadas con validez para todo el territorio estatal, por lo común la concretización de las leyes en normas individuales se produce, en algún sentido, solo con validez para partes del territorio, dado que las normas individuales son establecidas por órganos cuya competencia para dictar normas está territorialmente limitada a una parte del territorio. Los Estados históricos, es decir, los órdenes jurídicos correspondientes a cada Estado, no son ni enteramente centralizados y, correspondientemente parcialmente descentralizados, aproximándose tanto más a un tipo, o bien al otro tipo ideal.

Idealmente, una comunidad jurídica centralizada es aquella cuyo orden está constituido , única y exclusivamente , por normas jurídicas válidas para todo el territorio jurídico, mientras que idealmente también, una comunidad jurídica descentralizada sería aquella compuesta por un orden formado por normas con validez sólo para partes del territorio.¹¹

El maestro argentino Mario Justo López ejemplifica lo anterior de la siguiente manera.

CENTRALIZACION

Toda la actividad emana de un sólo órgano

100 90 80 70 60 50 40 30 20 10 0

Cada actividad emana de un órgano diferente

1.5 CONFEDERACION

Entre las definiciones clásicas de la Confederación (de Estados) merece ser citada la de Jellinek para quien es la " Unión permanente de "Estados independientes" basada en un pacto, con el fin de protección "exteriormente" y de paz. "interiormente", sin perjuicio de que puedan agregarse otros fines. La existencia de órganos permanentes distingue, según el mismo autor a la Confederación, de todas las formas de "alianza defensiva". Con la misma claridad y de acuerdo con la definición dada, señala Jellinek los siguientes rasgos característicos de la Confederación: a) no afecta la soberanía de los estados confederados, b) su "fin principal" es el referente a las relaciones internacionales con los demás estados, c) derecho de "secesión". Correspondería agregar también, como rasgo característico de la Confederación, la naturaleza de la norma vinculatoria entre los estados confederados, que es el "pacto", y no como ocurre en los estados miembros de un Estado federal, la "constitución".

¹¹ Kelsen Hans Op Cit. p. 316, 317

Los principales ejemplos de Confederación que ofrece la historia de las instituciones son: a) la Confederación de los Estados Unidos de América, que subsistió desde 1776 a 1787 y estuvo regida por "los Artículos de la Confederación" trece en total, cuya lectura permite verificar los rasgos característicos antes mencionados, b) la Confederación Suiza, de 1815 a 1848, c) la Confederación Germánica del norte (excluida Australia), de 1867 a 1871.¹²

La confederación norteamericana es claro ejemplo de ello "Los artículos de la Confederación no eran más que una "Liga de amistad" (art. 3) en la que "cada estado preserva su soberanía, su libertad y su independencia" (art. 2), no habían poder ejecutivo ni judicial, sólo uno, legislativo, que controlaba los elementos mínimos para la existencia de un Estado (guerra, relaciones exteriores, defensa, ratificación de los tratados, moneda). Sin embargo este poder no tenía más facultades que las expresamente delegadas, de manera que no podía, por ejemplo, recaudar impuestos ni reglamentar el comercio estatal"¹³

Por su parte Hector González Uribe cuando se refiere a los Estados Confederados considera que "su característica fundamental consiste en la Unión de varios estados soberanos, mediante un pacto, para defenderse en común de las agresiones exteriores y para asegurar la paz y promover el bienestar en el interior. La Confederación supone una organización permanente, y no disminuye la soberanía jurídica de los Estados miembros.

El poder de la Confederación se ejerce tan sólo sobre los Estados miembros, esto es, sobre los órganos supremos del Estado. No tiene que ver con la vida y los derechos de los ciudadanos de los Estados confederados. En esto se diferencia básicamente la Confederación del Estado federal.¹⁴

¹² Justo López Mario Manual de Derecho Político. Ed. Kapelusz, Buenos Aires 1973 p. 299,300

¹³ Marie France Toinet. El Sistema Político de los Estados Unidos. Ed. FCE Méx. 1994 p. 28

¹⁴ González Uribe Op. Cit p. 405

1.6 EL ESTADO FEDERAL

1.6.1. SURGIMIENTO

En nuestro esfuerzo por determinar con claridad el objeto de nuestro estudio, es decir el Distrito Federal, se hace necesario hacer un previo análisis del sistema federal. Como anteriormente hemos indicado han existido diversas confederaciones y federaciones en épocas distintas, sin embargo es en los Estados Unidos de América y específicamente en su constitución de 1787 donde por primera ocasión en la historia constitucional se establece el sistema federal.

"Recordemos que la adopción del mismo fue producto del proceso histórico de los Estados Unidos, que una vez separados de la monarquía inglesa se dieron a la tarea de formar una organización que les permitiera por un lado conservar su independencia respecto de Inglaterra y por el otro el fomentar su desarrollo interno, así, la confederación permitió que el primer punto se diera, y fue hasta la Convención de Filadelfia, en donde desde el 30 de mayo Edmund Randolph y Gouverneur Morris propusieron una resolución que afirmaba la necesidad en la que se encontraban los delegados de rebasar, los objetivos que el congreso les había fijado, por que no es suficiente contar con una liga que una a los estados mediante tratados, sino que es necesario crear un gobierno nacional con poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial supremos".¹⁵

En el congreso los Estados miembros, a través de sus representantes se encontraban ante la disyuntiva de seleccionar la forma de Estado que adoptarían y que permitiera que los Estados conservaran su independencia hasta donde fuera posible, pero que al mismo tiempo permitiera conformar un Estado Nación, por lo que hubo serios intentos de crear un estado central poderoso pero "la Constitución de 1787 fue la expresión de una clara voluntad por reemplazar el impotente Estado creado por los artículos de la Confederación. Su redacción fue el signo inequívoco del profundo sentir de los constituyentes. Todos deseaban, sin duda, un poder central más fuerte. Pero les resultaba imposible decirlo abiertamente, a realizar

¹⁵ Marie France Op Cit. p. 33

con toda claridad sus proyectos sabían muy bien que no serían secundados. Era pues indispensable arreglar, disimular la realidad bajo la apariencia del federalismo, en los hechos y en las palabras. Sin embargo, es indudable que en el texto de 1787 la centralización estaba en germen. No quedaba más que encontrar los medios y traducirlos después en hechos, en cuanto a lo primero, sería la función, cumplida sin fallas y a las mil maravillas, del tribunal supremo, en cuanto a lo segundo, se obtendrían resultados no sin ciertas dificultades, sin embargo el proceso de centralización era irremediable e inevitable, pero no había terminado ahí aunque tenía un gran terreno ganado¹⁶

Después de que el noveno estado New Hampshire ratificó el 21 de junio de 1788 la Constitución, el antiguo congreso de los artículos de la Confederación declara el 2 de julio de 1788 la validez del procedimiento y la entrada en vigor de la nueva ley en enero de 1789. El 30 de abril de 1789 el primer presidente de los Estado Unidos prestó juramento

1.6.2 CARACTERISTICAS DEL SISTEMA FEDERAL.

Siguiendo al maestro Luis Sánchez Agesta, el Estado Federal es simplemente una amplia forma de descentralización y de división territorial del poder de carácter constitucional, para él mismo, las condiciones del proceso federativo son siete:

1. Vínculos mas o menos sólidos entre los grupos que se incorporan al Estado Federal, o existen necesidades de defensa común que ninguno de los Estados federados es capaz de satisfacer por sí mismo.
2. Duplicidad de orden jurídico constitucional, es decir, una constitución de la Nación y de los estados.

¹⁶ Ibidem p. 42, 43

3. Una constitución que refleje el carácter consciente de la federación
4. La división de poderes entre la Unión y los Estados miembros se articula como una división funcional y territorial.
5. La división territorial de competencias.
6. La existencia de un tribunal constitucional.
7. La dualidad de Cámaras.

En su Teoría Pura del Derecho Hans Kelsen se refiere al fenómeno de la descentralización de la siguiente forma: "Cuando idealmente apareciera una descentralización plena, en tanto no hubiera ninguna norma valida para todo el territorio, ello tendría que ser entendido considerando la necesaria unidad del orden, en el sentido de que no se le requiere que existan normas promulgadas con validez para todo el territorio, pero por lo menos, aparezca la norma fúndante básica propuesta con validez para todo el territorio, el cual, conforme a los órdenes parciales delegados por la norma fúndante básica, se articula en territorios parciales. Por lo menos en esa norma básica tienen que constituirse la unidad del territorio total, junto con la unidad del orden jurídico total, que abarca a todas las comunidades jurídicas como órdenes parciales. La descentralización, es así, el caso limite para la coexistencia de una multiplicidad de comunidades jurídicas."¹⁷

Por su parte el ilustre maestro mexicano, Ignacio Burgoa, considera que las características fundamentales del sistema federal son:

1. Autonomía democrática de las entidades, en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial.
2. Autonomía Constitucional, traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir o acatando siempre los principios de la Constitución nacional.

¹⁷ Kelsen Hans Op Cit. p. 414

3. Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo concerniente a las materias no comprendidas en la órbita federal.

4. Participación de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución general.¹⁸

Según el propio autor "México, en consecuencia es un Estado compuesto no por "Estados libres y soberanos", sino por entidades autónomas, con personalidad jurídica y política propia, creados a posteriori en los documentos constitucionales en que el pueblo, a través de sus representantes colegiados en las respectivas asambleas constituyentes, decidió adoptar la forma estatal federal. La federación mexicana, por ende, no es ni ha sido, en puridad jurídica y política, una "Unión de Estados", sino un sistema de descentralización, traducido en la creación de entidades autónomas, dentro de la entidad nacional, dotadas de los elementos que concurren el ser del Estado, la población, el territorio y el poder de imperio, ejercitable sobre aquella y este. Tales entidades no preexistieron como Estados libres y soberanos a la institución federal; y si nuestro país ha adoptado esta forma jurídico-política, ha sido desde el punto de vista estricto del derecho, sin haber obedecido al proceso natural y propio de la formación federativa.¹⁹

1.6.3 SOBERANIA Y FEDERACION

La caracterización doctrinal, es decir, la interpretación jurídico-política que del Estado federal hicieron sus creadores, los norteamericanos, desde las dos últimas décadas del siglo XVIII, sufriría graves ataques lógicos y fundados razonamientos se argumentarían en contra de la teoría de la co-soberanía, en tanto explicativa de la verdadera naturaleza del Estado Federal. Sus mas fuertes opositores serían Calhoun y Seydel, el uno norteamericano y el otro europeo, que niegan al Estado Federal, de ahí que su teoría se conozca como de la

¹⁸ Burgoa Orihuela Ignacio Derecho Constitucional Mexicano Ed. Porrúa Méx 1988 p. 414

¹⁹ Ibid. p. 415

"nulificación". Esta doctrina considera que siendo la soberanía (atributo esencial del Estado) una e indivisible, en una asociación de Estados (Estado formado por varios Estados) no pueden pertenecer simultáneamente al Estado central y a los Estados miembros, o corresponde a uno o corresponde a los otros; si el soberano es el Estado central, estamos en presencia de un simple y sencillo Estado Unitario, si la soberanía corresponde a los Estados miembros, de lo que se trata es de una Confederación de Estados. Pero como la soberanía corresponde a los Estados miembros y no al Estado Unitario, pues aunque hayan aquellos celebrado un pacto y cedido parte de su soberanía, nunca "las restricciones que se imponen las partes por el contrato puede llegar a la desaparición de su propia personalidad jurídica, por que con ello desaparecería en derecho estricto, el contrato mismo.". El Estado Federal no puede explicarse jurídicamente mas que como una simple asociación de Estados soberanos, es decir, el Estado no es sino una Confederación de Estados.

Poco tiempo después, aparecería otra doctrina, sostenida por Le Fur, que aunque no deja de combatir la del famoso reparto de soberanías (co-soberanía), supera a Calhoun y le hace ver que no siempre un Estado Federal nace como consecuencia de un contrato entre los Estados miembros, sino que en muchas ocasiones surge con independencia de todo tratado, un Estado Unitario que se transforma en Estado Federal, otorgando a sus antiguas provincias cierta autonomía y participación en la creación de la voluntad del Estado. La nueva organización no es entonces sino resultado directo de una disposición de derecho público; ello quiere decir que la explicación del Estado Federal es en este caso, jurídico, enteramente.

Le Fur concluye que la soberanía corresponde al Estado Federal, pero no al igual que si fuera un Estado Unitario, pues en aquel, las colectividades miembros que lo componen, participan en la formación de la voluntad nacional.

Fueron estos los antecedentes principales que sirvieron a Mouskheli para elaborar su teoría del Estado Federal, concibiéndolo como un

Estado altamente descentralizado. Considera que hay tres tipos de descentralización. La propiamente administrativa (el Municipio), la descentralización provincial (Provincia Autónoma) y la descentralización federal (Estados miembros), y que la verdadera naturaleza jurídica del Estado Federal es, ser un tipo especial de Estado, en el cual la descentralización se opera en un muy alto grado. Las características de la descentralización federal -dice- son principalmente: la autonomía constitucional de las colectividades-miembros, y la participación de ellas en la creación de la voluntad general.

Entre nosotros la distribución de competencias se rige por el principio consagrado en el artículo 124 constitucional, conforme al cual se otorgan facultades expresas a los funcionarios federales, entendiéndose reservados los demás a los Estados de la República, es decir, que la delimitación de competencias entre el orden federal y el de los Estados -miembros- se resuelve a base de listar expresamente las facultades de aquel, reservándose a este los que no lo estén. Los funcionarios federales, pues, no pueden realizar acto alguno fuera del ámbito que la Constitución enmarca; por su parte los Estados, ejercitan todas las facultades, no asignadas a los órganos federales.²⁰

En la actualidad, entre los argumentos que se esgrimen a favor de la descentralización, pueden señalarse los siguientes:

- a) Favorece el mas amplio desarrollo del régimen democrático (el gobierno local es "cuna" y "escuela" de la democracia)
- b) Constituye una garantía de la libertad, al dividir territorial o funcionalmente el poder.
- c) Estimula el progreso al despertar y utilizar energías locales
- d) Aumenta la eficiencia de los servicios públicos.

²⁰ Sayeg Helu Jorge. Federalismo y Municipalismo en México. Ed. I.I.L. Cámara de Diputados Méx. 1984 p. 78-80

En cuanto a los argumentos en contra, corresponde indicar:

- a) Disocia el poder y pone en peligro la unidad nacional
- b) No está de acuerdo a las características de la sociedad actual (carácter masivo de la producción, las comunicaciones, la instrucción etc. Y consiguientes intervenciones)
- c) Resulta antieconómico²¹

1.6.4 EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCION NORTEAMERICANA

Al crearse el Estado federal , los constituyentes determinaron que los mismos debían de contar con un territorio en el que pudieran residir. "En enero de 1783, el pueblo de Kingston N.Y. ofrece ceder al congreso los terrenos necesarios para su permanente ubicación y a esta oferta siguieron otras similares hechas por Annapolis, Md., Williamsburg, V.a. y otras ciudades. El 21 de julio de 1783, una banda de soldados que no habían recibido su pago irrumpió en la sesión del congreso. Indignado el congreso cambió el lugar de sesiones a Princeton, e inicio las consideraciones para establecer un distrito donde el congreso tuviera jurisdicción exclusiva y protección armada. Los días del 7 al 17 de octubre de 1793 se aprobaron las posibilidades de establecerse en las riberas del río Delaware, cerca de Trenton o en las colinas bajas de Potomac o Georgetown.

La Constitución del los Estados Unidos en su proyecto de 1787, específico en su artículo I, sección 8, cláusula 17, que el congreso tendría facultad exclusiva para legislar, sobre un distrito (que no excedería de 10 millas cuadradas) y que fuera cedido en particular por un estado de la Unión con aceptación del congreso y que sería "el asiento del Gobierno de los Estados Unidos".

²¹ Justo López Op Cit. P 297

El primer congreso de esta índole se reunió en 1789, en la ciudad de Nueva York , que no fue aceptada en definitiva como sede de los poderes por temores de que "el poder monetario pudiera corromper y desbordar al cuerpo legislativo" Filadelfia fue propuesto nuevamente pero fue objetada por los sureños a causa de que los Quakeros eran proclibes a la abolición. Entonces se presentaron las ofertas de Maryland (diciembre 23 de 1788) y Virginia (diciembre 3 de 1789) para ceder al gobierno federal una superficie para formar un cuadrado de 10 millas en donde se constituyera la sede capital a orillas del Río Potomac, este acto fue aprobado por el Presidente George Washington el 16 de julio de 1789 y los primeros edificios serían terminados para ser inaugurados el primer domingo de diciembre de 1800, la ubicación exacta del distrito de Columbia fue seleccionada personalmente por el presidente Washington y la primera piedra fue colocada el 15 de abril de 1791"²²

Washington se convertiría en Distrito federal en 1790, el congreso se estableció allí en 1800 y el Presidente en 1801.

La Constitución de los Estados Unidos de América señala en su artículo I, octava sección, inciso 17. "El congreso tiene facultad para legislar en forma exclusiva en todo lo referente al, Distrito (que no podrá ser mayor que un cuadrado de 10 millas por lado) que se convierta en sede del gobierno de los Estados Unidos, como consecuencia de la cesión de algunos estados y la aceptación del congreso y para ejercer una autoridad semejante sobre todos los terrenos que se adquieran con anuencia de la legislatura del Estado en que se encuentren situados, para la construcción de fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y otras edificaciones necesarias.

Asimismo en 1961 se realizó la XXIII enmienda a la Constitución, para reconocer los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, dice la referida enmienda:

²² Acosta Romero Op Cit.p 234, 235

"1. El distrito que constituye la sede del gobierno de los Estados Unidos nombrará, según disponga el congreso:

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

Aquí es importante señalar que en lo que respecta a la Asamblea de Representantes esta cuenta con 435 representantes, hay cinco delegados que tienen voz deliberativa, pero no a votar: los delegados del Distrito de Columbia, los de la Samon Norteamericana, de las Islas Virgenes y de Guam y el resident commissioner de Puerto Rico. Aunque no votan en sesión plenaria, estos delegados pueden votar en comisión"²³

Los habitantes del Distrito carecen de gobierno propio (pues están gobernados por tres comisionados que designa el Presidente de la República), de representación en el gobierno de la Unión, y de derechos políticos.²⁴

Han existido propuestas de enmienda a la Constitución con el fin de convertir al Distrito de Columbia en un estado más de la Unión, sin embargo estas no han prosperado, en parte por lo pequeño de su territorio.

1.7 DEFINICION DE DISTRITO FEDERAL

En la búsqueda de un concepto que englobe y precise la esencia del Distrito Federal han existido diversos intentos, algunos fallidos por

²³ Marie France Op Cit. p. 88

²⁴ Tena Ramírez Felipe. Drecho Constitucional Mexicano Ed. Porrúa 19 ed. Méx. 1983. P. 300

conceptualizarlo, por lo que habremos de señalar únicamente aquellos que nos acercan mas a la verdadera esencia. Para Andrés Lira "El Distrito Federal es un concepto jurídico que define el área donde se asientan los Poderes de la Unión de estados libres y soberanos, a fin de que dichos poderes tengan una jurisdicción libre de las presiones inmediatas de los estados federados. Es pues, una invención que hace posible la residencia de un poder general en relación con otros poderes, los de los estados, a los que debe coordinar, y sobre los que tendrá ciertas prerrogativas, pero sin interferir en su esfera política y territorial. En tales condiciones es válida la afirmación de que supuestamente el Distrito Federal puede y debe ser cualquier lugar, ya que los estados, unidos por acuerdo libre, acudirán a los poderes federales voluntariamente, para tratar sólo aquellos asuntos de interés para toda la Federación"²⁵

De esta manera podemos considerar que el Distrito Federal es aquella extensión territorial en la cual los poderes del Estado Federal ejercen una dualidad de competencias, el ejercicio de los poderes federales y la administración de dicho territorio, cuyo propósito fundamental es garantizar la seguridad de los propios poderes federales.

De lo anterior desprendemos que para que exista un Distrito Federal como tal, es necesario que los poderes federales ejerzan sin limitación alguna la soberanía en el territorio del distrito.

1.8 ANALISIS COMPARATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

Dentro de este análisis y con el propósito de conocer las diferentes experiencias constitucionales que regulan y dan marco a la figura del Distrito Federal en los sistemas federales, analizaremos a los sistemas latinoamericanos, por considerar la semejanza histórica, social, económica y legislativa que guarda con nuestro país.

BRASIL.

²⁵ citado por Daniel Moreno Díaz. Derecho Constitucional Mexicano 11ed. Ed. Porrúa Méx. 1990 p. 328.

La Constitución establece diferentes apartados sobre este tema, señala en su artículo 1 que la República Federativa de Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, se constituye en un Estado democrático de derecho.

Art. 21. Compete a la Unión

XII Organizar y mantener el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría de Oficio del Distrito Federal y de los territorios.

CAPITULO V
DEL D.F. Y DE LOS TERRITORIOS
SECCION I
DEL D.F.

Art. 32. El D.F., estando prohibida su división en Municipios, se regirá por la Ley Orgánica, votada dos veces con un intervalo mínimo de seis días y aprobada por los dos tercios de la Cámara legislativa, que la promulgará, respetando los principios establecidos en esta Constitución.

1o. Están atribuidas al D.F. las competencias legislativas reservadas a los Estados y Municipios.

2o. La elección del Gobernador y del Vicegobernador, observando las reglas del artículo 77 y de los diputados de distrito, coincidirá con la de los gobernadores y diputados estatales, y será para un mandato igual en duración.

3o. A los diputados de distrito y a la Cámara legislativa se les aplica lo dispuesto en el artículo 27

4o. Una ley federal regulará la utilización por el gobierno del D.F. de las policías civil y militar y del cuerpo militar de bomberos.

ARGENTINA

La Constitución de la República de Argentina señala:

Art. 3. Las autoridades que ejercen el Gobierno Federal residen en la ciudad que se declare capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o mas legislaturas provinciales del territorio que haya de federalizarse.

Art. 75. Corresponde al Congreso:

Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la Capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades de las provincias y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre los establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.

Art. 129. La Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la Ciudad.

Una ley garantizará los intereses del Estado Nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea la capital de la Nación.

En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Unión convocará a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires para que mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus Instituciones.

VENEZUELA

Por su parte, en Venezuela se aplican las siguientes reglas constitucionales al Distrito Federal.

Art. 9 El territorio nacional se divide para los fines de la organización de la República, en cada uno de los Estados, el Distrito Federal, los territorios Federales y los Departamentos Federados.

Art. 11 La ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento permanente de los órganos supremos del poder nacional.

Lo dispuesto en este artículo no impide el ejercicio transitorio del poder nacional en otros lugares de la República.

Una ley especial podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del Area Metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal.

Art. 136. Es de la competencia del Poder Nacional

6a. La organización y régimen del Distrito Federal y de los territorios y dependencias federales

Art. 190. Son atribuciones del Presidente de la República.

17. Nombrar y remover a los gobernadores del Distrito Federal y de los territorios federales.

CAPITULO II

EVOLUCION DEL D.F. EN MEXICO

2.1. LOS AZTECAS

“Después de haberle hablado de parte de vuestra majestad y de haberle dicho la causa de mi venida a esta partes, le pregunte si él era vasallo de Mutezuma o si era de otra parcialidad alguna, el cual, casi admirado de lo que le preguntaba, me respondió diciendo que quien no era vasallo de Mutezuma, queriendo decir que allí era señor del mundo”²⁶. Así se refiere Hernán Cortés al Rey de España en relación a la grandeza e importancia de la Gran Tenochtitlán, por ello mismo y por considerar que la Ciudad de México cuenta con una rica tradición e historia es hace necesario para poder entender la formación del Distrito Federal en México el estudio de sus orígenes y de su evolución, lo que será precisamente el objeto de este capítulo.

Por principio es necesario dejar asentado que el poblamiento del Valle de México fue resultado de un largo proceso, que pudiera remontarnos hasta la llegada de los primeros pobladores a este Continente, provenientes de diversas regiones de Asia. “Los primeros seres humanos llegaron a tierras mexicanas entre unos 20,000 y 15,000 años, persiguiendo a las grandes bestias de las cuales se alimentaban”.²⁷

“Los restos humanos encontrados en tierras mexicanas no tienen mas de 12,000 años de antigüedad y pertenecen a la época de la piedra tallada. Estos son los restos del hombre de Tepexpan, que en realidad es el esqueleto de una mujer de 1.70 mts de alto”²⁸

Los aztecas eran una de las siete tribus nauatlacas provenientes de Aztlán “tierra de las garzas” o “tierra de agua o abundante de agua”, guiada por su primer gran jefe, gran sacerdote, guía y caudillo, llamado Aacatl (caña o carrizo de agua), para el año 649 llegaron a

²⁶ Córtes Hernán. Cartas de Relación. Ed. Porrúa. Méx. 1988. Colección Sepán Cuántos. No. 7. P. 35

²⁷ García Puron Manuel. México y sus gobernantes. ed. actualizada por Salvador Rivero y Martínez. Ed. Joaquín Porrúa. Méx. 1984. p.35

²⁸ Ibidem

Michoacán, en 695 en Tula, Zumpango en 738, Coatitlán en 779, Pantitlán en 780 y en 812 llegaron a Chapultepec o "cerro de la langosta" en donde fueron derrotados por los reyes aliados de Azcapotzalco, Tacuba, Coyoacán y Culhuacán, quedando prisionero de este último, quien después habría de desterrarlos por su sadismo. Posteriormente se trasladaron a Tizapan, en 934 se fueron a Atzacolco y en el año de 1240 se establecieron nuevamente en Chapultepec, en donde fueron expulsados y anduvieron errantes en Tlixco, Mexicaltzingo, en el año de 1246 y permanecieron en el lugar hasta 1325, ahí "Huitzilopochtli" les dijo, por boca de Axolohua, que fueran a ver el islote frontero, que era el sitio en donde cayera el corazón de copil. Y que vieran que en donde había caído el corazón nació un nopal que, estaba ya grande y hermoso, lleno de frutas, y sobre la que estaba parada un águila, alimentándose de sus tunas, los pájaros de colores que allí había y las serpientes que moraban también. Agrego el dios que habrían de llamar a aquel lugar Tenochtitlán, "lugar del tunal sobre la piedra" y todos fueron allí y miraron el águila parada sobre el nopal, devorando una serpiente, mientras extendía alborozadamente sus alas".²⁹

Una vez establecida la ciudad se procedió a la organización; cuatro habían sido los sacerdotes que habían guiado a los mexica y eran Aatzin, Ahuèxotl, Oceloapan y Tenoch, este último a quien eligieron como sacerdote y caudillo de Tenochtitlán, quien gobernó de 1322 a 1376. "Durante su gobierno, que fue teocrático por ser sacerdote el gobernante de la ciudad creció asombrosamente y se dividió en cuatro grandes barrios o campam, cada uno de los cuales quedo bajo el gobierno directo de uno de los cuatro sacerdotes... los cuatro barrios recibieron los nombres de Atzacolco, al noreste; Teopan-Zoquiapan, al sureste; Cuepopan, al noroeste, y Moyotla, al sureste, nombres que significan respectivamente "en la compuerta", "sobre el lodo", "sobre el agua" y "los moscos".³⁰

Asimismo existieron diversas construcciones de varios tipos, el chinancalli (cercado de cañas o casa de zacates), el xacalli (casa de

²⁹ idem. p. 28

³⁰ idem. p. 29

adobe), el pilcalli y el teccali (casas y palacios de los señores) y los tecpan (edificios de gobierno). Los teocalli (templos) de piedra basáltica y de tezontle; los principales se construyeron sobre la tierra firme de las islas.

Al agrupamiento de casas o chinancalli, le llamaron chinancalla, conjunto compacto de chinampas y casas. El agrupamiento de varios formaban el calpulli o barrio, con tlaxicalli o calles.³¹

Fue en 1338 cuando concluyo el trazo de la ciudad de Tenochtitlán y el reparto de lotes a quienes iban a habitarlos, lo que ocasionó el disgusto de un grupo de pobladores, quienes fundaron Tlaltelolco, que con el tiempo se convertiría en el quinto campam o parcialidad.

El gobierno general de la ciudad estaba presidido por un cihuacoatl con funciones administrativas y judiciales y el supremo poder residía en el tlaltocan formado por los jefes de los calpullis y los principales sacerdotes.

Como comenta el historiador Eduardo Matos Moctezuma, Director del Museo del Sitio del Templo Mayor y miembro del Colegio de México, “..en Tenochtitlán había un mando supremo, el tlatoani, quien presidía el gobierno de la ciudad y era al mismo tiempo la cabeza del imperio. La propia voz nahuatl tlatoa quiere decir el que habla, el que tiene el poder del habla, el que tienen el mando.

El tlatoani contaba con un consejo, pero siempre la palabra final era de él. Es interesante, por ejemplo, observar que el tlatoani es quien ordena el abastecimiento de agua a la ciudad.

Atendiendo a sus ordenes, cada calpulli se organizaba para colaborar en las obras publicas; los hombres dirigidos por mandones reparaban las calzadas o hacían obras como el acueducto. Lo mismo ocurría con la guerra: para la expansión mexicana militar se requerían grandes contingentes de guerreros. En las escuelas, el calmecac o el tepozcalli, los hombres recibían instrucción como guerreros, y era así

³¹ Alvarez José Rogelio. Imagen de la Gran Capital. Enciclopedia de México. Méx. 1985. p.43

como el calpulli podía aportar hombres a la empresa expansionista del imperio.³²

Había personas que tenían a su cargo la administración de la ciudad, y además existía el jefe de cada calpulli. El trabajo comunal estaba reglamentado en el calpulli por su gobernante, pero el tlatoani es la figura que va a estar presente de manera constante. Recordemos que el tlatoani reúne dos aspectos fundamentales: el carácter guerrero y la investidura religiosa; por una parte se encarga del aspecto esencial para el imperio, la expansión militar y el tributo, por la otra de los asuntos de carácter religioso”.³³

Este rápido bosquejo de la época prehispánica nos demuestra el origen de la ciudad y de la importancia social, cultural, militar, política y religiosa que tiene y que la convierten en una de las principales ciudades del nuevo Continente, además de que en esta etapa habrá de ser determinante el calpulli como forma de organización y antecedente del municipio en nuestro país.

2.2 LA COLONIA.

Desde la llegada de Hernán Cortés a estas tierras se inicio casi, inmediatamente una largo proceso de adaptación de las instituciones jurídicas y políticas españolas y sin lugar a dudas una de las principales aportaciones fue el Ayuntamiento como órgano político administrativo, que jugo un papel determinante durante la conquista y la colonia. Cortés nos relata en su primera carta de relación al rey Carlos V la manera en que se forma el primer Ayuntamiento de la Nueva España:

“y que asimismo le pedimos y requeríamos que nombrase para aquella villa que se había por nosotros de hacer y fundar, alcaldes y regidores en nombre de vuestras reales altezas, con ciertas

³² Bali Jaime, Entrevista al Arqueólogo Eduardo Matos Moctezuma. Revista México en el Tiempo Ed. INAH. p. 19

³³ ibidem p. 20

protestaciones en forma que contra el protestásemos si así no lo hiciese.

.....El dicho Diego de Velázquez, antes posponiéndolo todo, le placía y era contento hacer lo que por nosotros le era pedido, pues que tanto convenía al servicio de vuestras reales altezas. Y luego comenzó con gran diligencia a poblar y fundar una villa a la cual puso por el nombre la Rica Villa de la Vera Cruz y nombrónos a los que la presente suscribimos, por alcaldes y regidores de la dicha villa...

...después de lo cual, al otro día siguiente entramos en nuestro cabildo y Ayuntamiento".³⁴

La creación de este Ayuntamiento fue una herramienta de Cortés para desconocer la autoridad de Diego de Velázquez y para que el propio Ayuntamiento le otorgara el título de Justicia Mayor, Capitán General y Cabeza de Reyno de las tierras conquistadas y por conquistar, cargo que le permitió a la caída de México Tenochtitlán gobernar y fundar la Ciudad de México.

Para 1521 Cortés se instaló en Coyoacán en compañía de sus principales capitanes, sus soldados y de sus ilustres prisioneros Cuauhtémoc, y los señores de Tlacopan y de Texcoco, Tetelepanquetzal y Coanacohtzin.

"Ocurren entonces dos acontecimientos de carácter jurídico de la mayor importancia en la historia cívica de México, debidas a Hernán Cortes

El primero es la designación, en Coyoacán de la ciudad capital de una nueva entidad política, a la que se llamó Nueva España, con lo cual surgió a la vida legal, y que fue la mas importante del Nuevo Mundo durante casi tres siglos.

El segundo es la instalación, también en Coyoacán, del primer ayuntamiento o cabildo en el altiplano, o sea la puesta en funciones

³⁴ Cortés Hernán. Op. Cit. p. 19

de la primera autoridad colegiada civil para gobernar a la ciudad con criterio occidental. Es verdaderamente desafortunado que no se hayan conservado los nombres de los miembros regidores de este cabildo".³⁵

Por cédula del 15 de octubre de 1522, el rey Carlos I de España y V de Alemania nombró a Cortés Gobernador y Capitán General de la Nueva España, por lo que continuó su gobierno con tales títulos, hasta el 11 de octubre de 1524, en que por su ausencia entró a gobernar el primer triunvirato, que estuvo en ejercicio solamente del 12 de octubre al 29 de diciembre de ese año, o sea 2 meses y 17 días, pues por acuerdo del Ayuntamiento, se cambió por otro a partir del 29 del mismo diciembre de 1524 y hasta el 17 de febrero de 1525".³⁶

Por Cédula Real dada en Valladolid, España, el 4 de julio de 1523, el emperador Carlos I de España y V de Alemania concedió por armas a la ciudad de México, en un escudo azul color de agua en señal de la laguna en que está edificado, un castillo dorado en medio; tres puertas de piedra que van hacia él sin llegar; en cada uno de los puentes de los lados, un león con los pies en el puente y las garras en el castillo y por orla en campo dorado, diez hojas de nopal, verdes, con espinas.

Con el fin de dar a la Nueva España un gobierno mas firme y mejor orientado que los emanados de la conquista se nombro en Burgos el 13 de diciembre de 1535 una Real audiencia, compuesta por un presidente y cuatro oidores, presidida por Nuño Beltrán de Guzmán. Y será hasta el 25 de agosto de 1535 que se conoce en la Ciudad de México el nombramiento hecho el 17 de abril de 1533 de Antonio de Mendoza como primer Virrey y Presidente de la audiencia de la Nueva España quien entró a la Ciudad el 14 de noviembre.

España dividió sus dominios en cuatro grandes Virreinos, la Nueva España, Perú, Nueva Granada y Río de la Plata; los dos primeros se

³⁵ Coyoacán. Monografía. Ed. D.D.F. Méx. 1997. p.19

³⁶ Gracia Purón. Op. Cit. p. 19

crearon poco después de la conquista y los dos últimos en siglo XVIII "compleja estructura tuvieron los virreinos. Como autoridades principales funcionaron el Virrey y la Audiencia. El primero era el representante personal del monarca y encargado del ejecutivo, la segunda tenía el carácter de Tribunal Superior, asesoraba al Virrey y poseía ciertas facultades legislativas. Estas autoridades fueron auxiliadas por una nutrida burocracia compuesta de gobernadores, Corregidores, Alcaldes mayores y funcionarios públicos.

Desde el Viejo Continente, el Rey, asesorado por el Consejo de Indias dictaba las líneas políticas generales a que tenía que someterse el virreinato".³⁷

Entre las funciones del Virrey relacionadas con la Ciudad estaban los servicios generales: seguridad pública, correspondencia, alumbrado, obras públicas, censos, fomento económico, alimentación del pueblo, desagüe del Valle de México, beneficencia, instrucción pública y previsión social.

"Al producirse la conquista el ayuntamiento español enraizó bien pronto en las colonias americanas, donde las nuevas condiciones físicas y sociales le imprimieron en los primeros años un crecimiento sorprendente. Pero más tarde prosperó la independencia desproporcionada de los órganos superiores, tal decadencia aumento al implantarse en las Indias la enajenación de los oficios públicos y las intendencias que perjudicaron grandemente a la organización.

Esta situación hizo del municipio colonial el refugio inevitable de la élite criolla que desplazada de los puestos públicos de alta y mediana jerarquía, encontró en los cargos concejiles una escuela para el aprendizaje administrativo y un sitio para ejercitar sus aspiraciones políticas.

Asimismo con la implantación de la intendencias se desplazó a los criollos en favor de los peninsulares. Los cabildos americanos, por lo general sesionaban con sus propios miembros, principalmente

³⁷ Valencia Carmona salvador. El Poder Ejecutivo en Latinoamerica. UNAM. Méx. 1979. p.22

Alcaldes y Regidores; pero cuando la magnitud de un asunto trascendía los límites normales se convocaba a Cabildo abierto"³⁸

Los Cabildos o Ayuntamientos tenían las siguientes atribuciones:

- 1 El cuidado de las obras públicas, bajo la supervisión de los regidores, con excepción de aquellos en los que residía la Audiencia (México y Guadalajara), pues entonces era esta la que conocía de las obras.
- 2 El cuidado de los mercados, ventas y mesones
- 3 Cuidar que los vecinos disfrutaran en común de los pastos y montes contenidos en 10 leguas a la redonda
- 4 El corte y plantación de árboles
- 5 El remate anual de los derechos de vender carne y pan.
- 6 La formación de sus ordenanzas, que debían someterse a la aprobación del Virrey
- 7 Repartir, a su parecer las tierras, aguas, abrevaderos y pastos de acuerdo a la Real Cédula de 4 de abril de 1532.³⁹

³⁸ ibidem.: p. 29

³⁹ Ochoa Campos Moises. Reforma Municipal 3a. ed. Ed. Porrúa. Méx. 1979. p. 143

2.3 LA CONSTITUCION DE 1824

El nacimiento del Estado mexicano, (consumado el 21 de septiembre de 1821) estuvo rodeado de una gran cantidad de acontecimientos endógenos y exógenos que hicieron que su consolidación fuese lenta y paulatina debido en parte por lo arraigado de las instituciones jurídico-políticas heredadas del Imperio español, recordemos que una gran cantidad de instituciones e instrumentos legales de la colonia estuvieron vigentes hasta entrado el siglo XIX , cabe recordar que varios de los constituyentes de 1824 participaron en las deliberaciones de la Constitución de Cádiz. Por otro lado la revolución francesa y las ideas de soberanía, división de poderes y derechos humanos se encontraban vigentes, así como las ideas del federalismo y del sistema presidencial. La Declaración de independencia y la Constitución de Virginia tuvieron una influencia decisiva en el pensamiento constituyente que habría de dar origen a la estructura del Estado Mexicano.

Todo esto se vió reflejado en los diferentes debates que se dieron al interior del Congreso, principalmente al momento de definir la forma de Estado que habría de adoptarse. La posición mayoritaria se inclinaba hacia el sistema federal, mientras que otra sección de diputados debatía sobre la conveniencia del sistema unitario. Fray Servando Teresa de Mier fue uno de los dirigentes de la segunda postura, para él, el sistema federal al conformarse los Estados Unidos de Norteamérica unía a partes que estaban desunidas, mientras que en nuestra país desunía lo que ya con anterioridad se había unido, argumentando que desde la época prehispánica y la colonia el sistema central se había adoptado de manera natural, mientras que el federalismo era una institución copiada que poco éxito podía tener.

De esta manera el debate que se dió al interior del Congreso Constituyente los días 22 y 23 de julio de 1824 fueron determinantes, ya que se discutía sobre una institución propia del sistema federal y era precisamente el Distrito Federal como asiento de los poderes federales.

El 27 de marzo de 1824 se había nombrado una comisión encargada de designar el lugar donde debían residir los supremos poderes, dicho dictamen habría de ser presentado el 22 de julio bajo los siguientes términos, retomados del Diario de Debates de esa fecha. Para entonces el gobierno de Querétaro había ofrecido ceder su territorio para asentar los poderes.

“Se decidió por fin la comisión aceptar el ofrecimiento del Congreso de Querétaro, y espera confiadamente que V. Soberanía hallará fundados los motivos que la impelieron a tomar esa resolución.

Querétaro, señor, a quienes el ilustrado viajero Barón de Humbolt llama celebre por lo bello de sus edificios, de sus acueductos, y de sus fábricas de paños, reúne mas o menos las mismas ventajas que la comisión había tenido presentes cuando meditaba en otros lugares, y tiene además la muy estimable que siendo de muchos años acá una de las principales ciudades, mas mercantiles, y de los pueblos mas industriosos, mantienen por esta razón abiertas comunicaciones en casi todos los lugares de la federación, las que son tanto mas subsistentes, cuanto que en el actual sistema de correos, todos los que hay establecidos pasan necesariamente por aquella ciudad, y no sucede en los otros lugares de que se ha hecho mención

Proporciona por otra parte hermosos y espaciosos templos donde pueden celebrar sus sesiones los congresos generales; tiene también edificios cómodos y decentes que sirven de alojamiento a los enviados de otras potencias, ni dejara de recibir a la multitud de extranjeros que concurrirán sin duda alguna de todo el orbe a establecer su comercio o su industria en la grande y opulenta nación mexicana, y que probablemente querrán radicarse cerca del gobierno general, si se quiere todavía construir nuevos edificios, el partido de Cadereita presenta bellas canteras de porfido y muy cerca de la ciudad se encuentran materiales de escelente calidad.

Sobre todo señor, la comisión halló en la medida la ventaja singular , de que por medio de ella no habría necesidad de erogar gasto alguno para comprar un territorio y edificar una ciudad, como se hizo en los

Estados Unidos, ni se tendrá tampoco que indemnizar algún Estado de la parte de territorio que se formara al efecto, como hubiera sido indispensable verificarlo si hubiera decidido la elección en cualquier otro punto.

Ni se diga que de esta manera deja de tener el territorio situado una área de cuatro leguas , según se proponía la comisión de constitución , por que ni esta disposición esta aun adoptada por V. Soberanía y la comisión entendió que estaban suficientemente satisfechos los objetos que pueden proponerse los señores que opinan así, al asignar un territorio compuesto de solo tres partidos, y que por consecuencia podrán fácilmente ser gobernadas inmediatamente por lo poderes supremos, sin que estos se vieran embarazados en el desempeño de las atribuciones que les corresponden por respecto a los asuntos generales de la Federación. Además que la justicia escije que se deje a Querétaro su derecho a salvo para reasumir el ejercicio de su soberanía siempre que en algún tiempo dejen de residir allí los poderes generales, y si se desmembrará ahora su territorio, serían indispensables después algunas alteraciones para resarcirselo, los que ofrecen mil inconvenientes que se dejan luego entender al juicio menos previsor.

Por lo espuesto, la comisión contrae su dictamen a las siguientes proposiciones:

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

México 31 de mayo de 1824. Osares.-Marques.-Arispe.-Lombardo.-Robles.-Marini.-Vargas.-Velez."⁴⁰

El referido dictamen de la comisión ocasiono una gran controversia al interior del congreso, la mayoría de los diputados se pronunciaron en contra del dictamen, cuyos principales argumentos nos permitimos presentar.

"Por ahora es imposible trasladarse a aquel punto: para ello se necesita una suma cuantiosa, y esta suma cuantiosa no la tienen al día el gobierno."⁴¹

Pero supongamos que tenemos para costear la traslación: el gobierno está en necesidad de negociar diariamente gruesas sumas, operación que es imposible de realizar en otra ciudad, y que solo se facilita en México, por la grande reunión que aquí hay de ricos capitalistas...⁴²

...México es la ciudad mas ventajosamente situada de mas conveniencias. Y respecto a lo otro está en el punto equidistante de Acapulco, Veracruz, y Tampico que es justamente en el que está situado México..⁴³

A todo esto se dirá que pero no es una ciudad federal; es menester que el gobierno resida en una parte que no sea la capital de un Estado. Ese argumento no tienen ninguna fuerza. Los Estados Unidos sin tener una ciudad federal en 20 años, no dejaron de ser una Federación. 700 años hace que la Suiza es federal y en todo el transcurso de ese tiempo no se le ha ocurrido hacer una ciudad solo para el gobierno, sino que el congreso o dieta alterna su residencia y el presidente de la República reside donde le parece..⁴⁴

⁴⁰ Actas Constitucionales Mexicanas (1821 1824) Tomo X. Diario de Sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana. Ed. UNAM. Méx. 1981. Sesión del día 22 de julio de 1824. p.5,6 y 7

⁴¹ ibidem p. 8

⁴² ibid. p. 9

⁴³ ibid. p. 10

⁴⁴ ibid. p. 16

... Esta ciudad tiene la inapreciable ventaja de estar militarmente defendida como ninguno de los estados del Anahuac, por que con muy pequeñas obras lo puede estar completamente...⁴⁵

Sin embargo la cuestión no habría de decidirse sino hasta la sesión del día siguiente, 23 de julio de 1824 continuando la discusión y apareciendo la figura destacada de Fray Servando Teresa de Mier, quien haciendo gala de una extraordinaria capacidad de análisis habría de inclinar definitivamente el ánimo del congreso con una histórica intervención , que por su importancia reproducimos en sus puntos mas importantes.

“Las proposiciones á que la comisión ha reducido su dictamen , suponen necesariamente dos cuestiones preliminares. Primera: ¿ es necesario que haya un ciudad federal, es decir, que no pertenezca á estado alguno de la federación; en la cual residan los supremos poderes, y en cuya área corta y precisa ejerzan una jurisdicción privativa, segunda: ¿hay algún inconveniente en que esa ciudad federal sea México con su valle, puesto que en ella han residido y están residiendo los supremos poderes? Resueltas estas dos cuestiones previas , vendría bien ocuparnos de si Querétaro debe ser la ciudad federal conforme dictamina la comisión.

Entremos al ecsamen de la cuestión primera ¿es necesario que haya una ciudad federal en los términos susodichos? Tal vez lo será, dice la comisión, y se dejo las pruebas en el tintero. Yo digo que no es necesario, ni lo ha sido ni lo será jamás. Mis pruebas están en el ejemplo de todas las naciones que tienen como nosotros gobiernos representativos, y en el ejemplo de todas las repúblicas antiguas y modernas, federadas ó no federadas, cuyas autoridades supremas han residido ó residen en sus antiguas metrópolis: he citado el ejemplo de todas la repúblicas incluyendo la federal de los Estados Unidos de Norte- América que nos está sirviendo de modelo, cuyo supremo gobierno residió 18 años en Filadelfia, capital del estado de Pennsylvania.⁴⁶

⁴⁵ idem

⁴⁶ Actas Constitucionales Op. Cit. sesión del día 23 de julio p. 10

...Se critica a los españoles de las cortes de Cádiz su anglomanía, y con mas razón se pudiera censurar à nosotros la nortemanía. Del norte, si, de Norteamérica nos ha venido la idea de una ciudad federal que no pertenezca a estado alguno y no de la necesidad que nos obligase a tenerla, ni nos obligue á nosotros es imposible probarla. No, son demasiado diversos en la constitución los objetos y atribuciones correspondientes á los supremos poderes de los que tocará las legislaturas de los estados, para que necesariamente hayan de contradecirse o chocarse, hasta hacer incompatible la residencia de ambos en una misma capital.⁴⁷

...“En resumen, señor, la verdad sobre este punto es, que México está en el centro riguroso de la población del Anahuac; y ese centro político y no el geográfico es el que se debe buscar para la residencia del gobierno, que nada tienen que hacer en los desiertos. El entendimiento que rige al hombre, no lo puso Dios en el vientre ni en la cintura, sino en la cabeza.

¿ Y por qué no he de hacer yo mérito también de la situación militar de México, que no tiene Querétaro? No hay ciudad mas conquistable que esta, ni mas defendible que aquella. Por eso la hizo renacer de sus cenizas Hernán Cortés, y por esto se sostuvieron en ella los virreyes.⁴⁸

...Pero ¿que recursos literarios, y son de absoluta necesidad para un congreso, tendríamos en Querétaro? ¿Donde están sus bibliotecas? En la de algún convento hallaríamos quizá sermones, martirologios, santorales, la leyenda áurea, y la librería de Fray Cucuzza. Tampoco habría en Querétaro tantas imprentas para publicar nuestros pensamientos, y comunicar à los estados y territorios los conocimientos de sus diputados..⁴⁹

⁴⁷ ibidem. p. 11

⁴⁸ ibid. p. 12

⁴⁹ ibid. p. 13

..Aun en el congreso la mayoría de los diputados por México no eran nativos de su suelo. Es pues irracional que se desatendiere enteramente esta antipatía contra esta madre común que á todos acoge indistintamente en su seno, los educa y los emplea. Yo debo mi educación a México..⁵⁰

Concluamos, pues, que habiendo, como he demostrado conveniencias muchisimas en que México sea la ciudad federal, no hay inconveniente alguno razonable para que no lo sea; los hay gravisimos, si, los hay insuperables, en que salgan de México los poderes supremos: aquí pido toda la atención de V. Sob⁵¹.

La fracción XVIII del artículo 50 de la Constitución otorgó al Congreso la facultad de elegir el lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la federación y la de ejercer dentro de su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado, sin embargo en su artículo 5, no se hizo mención al Distrito Federal como parte de la Federación.

El 18 de noviembre de 1824, el congreso constituyente dictó el decreto por el cual creó al Distrito Federal, de acuerdo, entre otras, a las siguientes bases de organización: estaría comprendido en el círculo cuyo centro sería la plaza mayor de la Ciudad de México y con un radio de dos leguas, el gobierno político y económico del Distrito Federal quedarían exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno federal, previéndose que en las elecciones de ayuntamiento de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal seguirían observándose las leyes vigentes, en lo que resultaran aplicables.⁵²

La coexistencia del gobierno federal y municipal que establecía este decreto, planteaba, para el futuro, uno de los aspectos mas controvertidos en la organización política del Distrito Federal.

⁵⁰ ibid. p. 15

⁵¹ idem

⁵² Díaz Alfaro Salomón. El D.F. en México, Breve Historia Constitucional. Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su LXXV aniversario Ed. I.I.J.-UNAM Méx. 1992. p. 202

2.4 LAS LEYES CENTRALISTAS.

El siglo XIX estuvo lleno de conflictos internos, en un constante ir y venir de tendencias ideológicas: yeorquinos y escoceses, liberales y conservadores, centralistas y federalistas, lo que ocasionó que de manera permanente se dieran motines y revoluciones, y como consecuencia que el Distrito Federal tuviera diferentes transformaciones.

Las leyes constitucionales del 29 de noviembre de 1836, desaparecieron la figura del Distrito Federal, y su territorio se incorporo al Departamento de México (Art. 3 de la sexta ley), conforme a este criterio la República se dividió en Departamentos, estos en distritos y a su vez en Partidos, pero se mantuvieron los Ayuntamientos. La incorporación de la Ciudad de México al Departamento de México se llevo a cabo en febrero de 1837.⁵³

Sobre este tema, el Lic. Alejandro Morales Becerra, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara realiza un interesante ensayo intitulado "El congreso Constituyente de 1835-36 y el arreglo interior de los Departamentos", publicado en la revista de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., mismo que reproducimos en sus partes mas importantes.

" El primer proyecto contenía cinco artículos y las medidas a tomar de manera inmediata: preveer males, crear una organización provisional y dar uniformidad a la misma sociedad.

Señalaba el artículo 1 que los gobernadores de los Estados, aun cuando sus encargos hubieran concluido, de acuerdo a lo establecido en sus propias constituciones, continuarían desempeñando sus funciones pero sujetos al supremo gobierno de la nación.

Por lo que toca a las legislaturas de los Estados, cesarían también en sus funciones y antes de disolverse, integrarían una Junta

⁵³ Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 10a. ed. Ed. Porrúa, méx. 1991. p. 240

Departamental, integrada por cinco miembros, los cuales podrían ser escogidos de su seno o de manera externa. Estos miembros formarían el Consejo asesor del gobernador.

El artículo 3 expresaba que en los Estados en donde no se pudiera reunir la legislatura, el ayuntamiento de la capital haría sus veces sólo para el acto de elegir a los cinco miembros de la Junta Departamental.

Este proyecto fue discutido en el congreso general, en las sesiones de los días 28, 29 y 30 de septiembre y 1 y 2 de octubre de 1835. La publicación se dio un día después, el 3 de octubre.

El segundo proyecto discutido y aprobado posteriormente fueron las bases para la constitución de la República.

Las bases fueron discutidas del 6 al 23 de octubre de 1835 en el seno del congreso general.

Los artículos 8, 9 y 10 eran los relativos al arreglo interior de los Departamentos.

Art. 9 Para el gobierno de los Departamentos habrá gobernadores, y Juntas Departamentales, estas serán elegidas popularmente, del modo y número que establece la ley y aquellos serán nombrados periódicamente por el Supremo Poder Ejecutivo, a propuesta de dichas juntas.

Art. 10 El Poder Ejecutivo de los Departamentos residirá en el gobernador, con sujeción al ejecutivo Supremo de la Nación. las juntas departamentales serán el consejo del gobernador, estarán encargadas de determinar o promover cuanto conduzca al bien y prosperidad de los departamentos y tendrán las facultades económicas, municipales, electorales y legislativas que explicará la ley particular de su organización, siendo en cuanto al ejercicio de las de última clase, sujetas y responsables al Congreso General de la Nación.

Las bases, finalmente, se publicaron el 23 de octubre de 1835.⁵⁴

Para 1842, Antonio López de Santa Anna publicó las Bases Orgánicas de la República Mexicana que reafirmaba el sistema centralista. Respecto al territorio marcaba el art. 4 que se dividirían en departamentos y estos en distritos, partidos y municipalidades.

Asimismo el título VII relativo al gobierno de los departamentos señala en su artículo 131, que contará con una asamblea.

Art. 136 Habrá un gobernador en cada departamento, nombrado por el Presidente de la República a propuesta de las Asambleas Departamentales, durará 5 años en su encargo.

El 21 de mayo de 1847 habría de promulgarse el Acta Constitutiva de reformas que restablecería el Sistema Federal y con ello la figura del Distrito Federal, su artículo 6 señala: son estados de la Federación los que se expresa en la Constitución Federal y los que fueron formados conforme a ella.

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

Respecto al territorio del Distrito Federal Antonio López de Santa Anna habrá de publicar un trascendental decreto en febrero de 1854 que señala lo siguiente:

"Su alteza serenísima, el general Presidente se ha servido dirigirme el siguiente decreto que sigue.

Antonio López de Santa Anna..

Que en uso de las facultades que la Nación se ha servido conferirme he tenido a bien decretar lo siguiente:

⁵⁴ Morales Becerra Alejandro. El Congreso Constituyente de 1835 1836 y el Arreglo Interior de los Departamentos Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM Méx. 1993. p. 237, 243

Art. 1 El distrito de Méjico se extenderá hasta las poblaciones que expresa este decreto, y a cuantas aldeas, fincas, ranchos, terrenos y demás puntos que estén comprendidos en los límites, demarcaciones y pertenencias de las poblaciones mencionadas. Por el norte próximamente hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec, inclusive por el N. O. Tlalnepantla, por el poniente, los Remedios, San Bartolo y Santa Fe, por el S.O. desde el limite oriental de Huixquilucan, Mizcoac, San Angel y Coyoacán, por el sur Tlalpan, por el S.E. Tepepan, Xochimilco e Ixtapalapa, por el oriente el Peñón Viejo y entre este rumbo, el N.E. y N. hasta la mediante de las aguas del lago de Texcoco.

Art. 2 se divide el distrito en las prefecturas centrales e interiores correspondientes a los ocho cuarteles mayores que forman las municipalidades de Méjico, según su antigua demarcación, y con la sola excepción del pueblo de san Miguel Chapultepec, que está fuera de ella en virtud del decreto de 8 de abril de 1858, y en tres exteriores a saber: la 1a. del Norte, cuya cabecera será Tlalnepantla, la 2a. de occidente, cuya cabecera será Tacubaya, la 3a, del sur, cuya cabecera será Tlalpan.

Art. 4. el Ministerio de fomento nombrará a una comisión facultativa, oyendo la propuesta de la Academia de las Bellas Artes para que forme dentro del término que señale, el plano topográfico del Valle de México comprendiendo muy circunstancialmente el del Distrito y sus límites conforme a este decreto.

2.5 LA CONSTITUCION DE 1857

Una vez que triunfó la revolución de Ayutla, México se dió a la tarea de redefinir sus instituciones y dar rumbo a la vida social, política y económica, principalmente después de que se habían sufrido las intervenciones extranjeras así como de las rebeliones internas. Ante ello el Congreso constituyente de 1856-1857 se dio a la tarea de integrar a la Constitución los reclamos sociales más importantes de la época. El tema de la forma de Estado volvió a ser importante en los

debates ya que una de las causas que ocasionaron la pérdida de una importante porción del territorio se debió a que el sistema central no atendía como se debía a las provincias mas alejadas. Recordemos que una de las banderas de Texas para separarse de México era precisamente por que se pronunciaba por la reinstalación del sistema federal.

El tema del Distrito Federal y de su residencia en la Ciudad de México motivó acalorados debates "El debate surgió a propósito de tres artículos del proyecto de Constitución: el 49 que incluía entre los Estados de la Federación y mencionaba que la del Estado de México estaría sujeta a la alteración que resulta por la formación del estado del Valle, y el 64, fracción XVIII, que 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".⁵⁵

De esta manera la Comisión de división territorial, presidida por Prisciliano Díaz González presentó el 10 de septiembre el dictamen que señalaba:

"...otra de las innovaciones interesantes que se han consignado en el proyecto, es la traslación de los Supremos Poderes, a Querétaro.

El Diputado Espiridion Moreno en apoyo de la propuesta:

Aquí (en México) reinan las males costumbres que no hay ni rastro de virtudes, la ciudad virreinal anhela por los tiempos de Felipe II, y hay necesidad imperiosa de sacar de aquí al gobierno, por que en otras partes hay menos influencias malélicas. Véase si no no cual es la pureza de costumbres en Tampico, en toda la frontera y se vera la diferencia.

⁵⁵ Díaz Alfaro. Op. Cit. p. 203

Es preciso llevar al gobierno, muy lejos de este foco de corrupción, buscarle aires más puros. La idea de llevarlo a Tlalpam, producirá sólo un paso más para los habitantes de México.⁵⁶

Zarco, al emitir su opinión señalaba la fragilidad militar de Querétaro. "En Querétaro sería menester una fuerte guarnición, es decir, un amago perpetuo a la libertad, para dar respetabilidad al gobierno, por que de lo contrario el motín más insignificante de la sierra, una asonada como la de Mejía, bastaría para derrocar al poder federal o para hacerlo emigrar, y como su residencia sería punto constitucional, se suscitarían dudas sobre su legitimidad, cuando no estuviese en Querétaro."⁵⁷

Finalmente el señor Aranda con notable moderación defiende el artículo, diciendo que si Querétaro no es un punto conveniente, puede fijarse el que parezca más a propósito. Su señoría cree que donde residan los supremos poderes no es posible que existan los poderes de un Estado y que distraigan al gobierno de atender debidamente a los intereses federales.⁵⁸

Los señores Moreno, Llano y algunos otros proponen que Aguascalientes sea residencia de los Supremos Poderes y que la traslación se verifique antes del 16 de septiembre.⁵⁹

El Sr. Zarco, creyendo que el Congreso no está por la traslación a Querétaro ni a Aguascalientes y que se perdería inútilmente el tiempo en irle consultando sobre todas las ciudades y pueblos de la República, interpela a la comisión de Constitución, sobre si tiene inconveniente en someter a debate la fracción del artículo que retiró, dando a los congresos constitucionales la facultad de fijar la residencia de los supremos poderes.⁶⁰

⁵⁶ Zarco Francisco. Historia del Congreso Constituyente de 1857, serie clásicos del derecho mexicano XI ed. Ed. TSJDF Méx. 1992. p. 346

⁵⁷ ibidem p. 349

⁵⁸ ibid. p. 351

⁵⁹ ibid. p. 353

⁶⁰ ibid. p. 354

La mencionada comisión presentó el 3 de enero de 1857 el dictamen que entre sus puntos mas importantes señala:

..."En cuanto establecer el Distrito Federal en la ciudad de Aguascalientes, la comisión está conforme con esta idea, por creerlo conveniente, geográfica y políticamente hablando.

...Siendo esto así, ninguna de las poblaciones del país tienen mas elementos de fundar el Distrito Federal que la ciudad de Aguascalientes, por que de alla Sonora, Chihuahua y Baja California que son los límites de México con los Estados Unidos del Norte, hay una distancia igual que la que comparados con el mismo punto, guardan los estados de Chiapas, Tabasco y Yucatán que forman nuestros límites con Guatemala.

...Las cuestiones de la frontera que cada día presentan un aspecto mas triste y alarmante, podrían atenderse desde allí por el supremo gobierno con el mayor esmero, puesto que conocía de cerca las necesidades de aquellos pueblos, podría auxiliarse con mas prontitud y finalmente, haría que se desarrollasen en ellos el comercio, la agricultura y las artes.⁶¹

El dictamen que se proponía era el siguiente:

I. La ciudad de Aguascalientes, con radio de una legua formará el Distrito Federal , que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Nación.

II. Cuando se establezca allí el D.F. las demás poblaciones que forman el Estado de Aguascalientes, se reunirán a los Estados limítrofes que elijan, previa la aprobación del soberano Congreso General.

III. El Estado de Aguascalientes conservará los límites que actualmente tienen hasta tanto no se trasladen los Supremos Poderes de la República.

⁶¹ *ibid.* p. 377

IV. El primer Congreso Constitucional, fijará la operación que debe verificarse para la traslación de los Supremos Poderes.⁶²

Zarco, Villalobos y Mata presentaron su voto particular para impugnar que el Congreso Constituyente señalara la residencia de los poderes.

...La traslación de los Supremos Poderes a la ciudad de Aguascalientes, por que se han creído que no se deben cortar las facultades de los congresos constitucionales y por que juzgan que no están en las atribuciones de la asamblea constituyente decretar el gasto que importa la traslación.

Del 28 al 31 de enero de 1857 los debates del constituyente giraron en torno a los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, la comisión de Constitución integrada por los diputados Guzmán, Mata, Olvera, Cortés y Esparza, presentarían su dictamen que señalaba:

"La comisión de Constitución tiene el honor de presentar dictamen sobre la proposición de los srs. Diputados Gamboa y Del Río, contraída a que el derecho que la Constitución otorga al pueblo del Distrito Federal y territorios de nombrar sus autoridades políticas y municipales, se extienda a nombrar también las judiciales, y que se designen las rentas que han de servir a cubrir las atenciones locales.⁶³

En replica al mismo hizo su intervención el ilustre Ignacio Ramírez en los siguientes términos: "El dictamen si en la apariencia concede algo al Distrito Federal, en realidad lo que hace es consumir el despojo de todos sus derechos privándolo de elegir gobernador y una asamblea que intervenga en su régimen interior, y arrebátandoles sus rentas particulares para que se pierda en el erario federal y se inviertan en

⁶² idem

⁶³ ibid. p. 695

gastos que corresponden a todos los estados.. El D.F. quedará con dobles cargas y sin recursos para su administración interior.⁶⁴

El Diputado Mata contestó "la comisión ha querido asegurar al Distrito Federal 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".

El Sr. Cendejas, encontrando oscuros los términos del dictamen, pregunta ¿ que significa reservar al pueblo la organización municipal? ¿ quiere esto decir simplemente que los ayuntamientos han de ser electos por el pueblo? Si esto es todo, dígase francamente, y no se quiera dar tanta pompa a un derecho de que goza la aldea mas miserable. ¿ o pretende la comisión que el pueblo del Distrito Federal, a la manera de las democracias en Atenas se congregate para desempeñar por si mismo la administración municipal. El artículo no tiene claridad, y en último análisis nada concede al Distrito Federal.

Da tristeza ver que cuando tanto se declama en favor de los principios de la democracia, se quiera que el pueblo del Distrito Federal, en su administración interior esté bajo la tutela del Congreso General; es decir, en un pueblo que él no elige y que no puede estar al tanto de sus necesidades. Este empeño es antidemocrático, está en abierta contradicción con muchas disposiciones constitucionales y va al absurdo de las tutorías para los pueblos.

El Sr. Barree hace un análisis interesante : .."parece que el congreso no quiere legislar en materias municipales; y como el pueblo no va a tener una legislatura, o una asamblea para su régimen interior, resulta que es ilusoria la reserva que se le hace de la organización municipal, pues en realidad no tiene medios para arreglarla. No encuentro razón para privar al Distrito de un gobierno propio, ni de someter asuntos interiores de una localidad a los Poderes de la Unión , que según el principio federalista no deben tener incumbencia

⁶⁴ ibid. p. 696

El Diputado Castillo Mata, al intervenir señala la importancia de que el Distrito cuente con su propia hacienda, sin depender de la federación : "El nuevo dictamen nada concede , deja la elección de funcionarios al pueblo; pero quita al Distrito sus rentas. ¿De que sirve la libertad en la miseria? ¿Como mantener autoridades, si no hay recursos para pagarlos?. Dígase mas bien que para el Distrito no hay mas porvenir que la dictadura.

Asimismo el diputado Gamboa señala atingentemente que el territorio del distrito debe ser muy reducido "El Distrito Federal debe ser pequeño, sus ideas en este punto no se refieren a la Ciudad de México, sino a cualquier lugar que sirva de residencia a los Poderes supremos.

El paralelo con la Ciudad de Washington es muy oportuna, pues la residencia del gobierno americano, es una población de segundo orden en los Estados Unidos.⁶⁵

Finalmente el artículo es aprobado por 48 votos contra 31.

De esta forma la regulación constitucional del Distrito Federal en la Constitución de 1857 es la siguiente

Art. 42. El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación y además el de las islas adyacentes de ambos mares.

Art. 43. Las parte integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el territorio de Baja California.

Art. 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en el actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo

⁶⁵ ibid. p. 702

tendrá efecto cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar.

Art. 72. El Congreso tienen facultad.

VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, asignándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

2.6 EL IMPERIO.

Maximiliano de Hamsburgo, desde su llegada a México se enfrentó al reto de adecuar la realidad mexicana a la idea de Imperio que tenía , por ello es que se dio a la tarea de hacer una profunda reforma político-jurídica, que tuvo necesariamente que tocar a la figura de la Ciudad de México. Maximiliano partía de una organización de tipo central o unitaria, por lo que el 13 de marzo de 1865 se promulgó en el Diario del Imperio las Bases de Organización Territorial que señalaba lo siguiente.

Art. 1 El territorio del Imperio lo forman todos los Estados o Departamentos, Territorios e islas situados en los mares Atlántico, Pacífico y Rojo o de Cortés.

El territorio del Imperio se divide en cincuenta Departamentos de esta forma.

XIV Departamento del Valle de México, colinda al norte con su capital, México.

Asimismo el 10 de abril se promulgo el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, que marcaba las bases de organización territorial, las cuales eran.

Art. 52. El territorio nacional se divide, por ahora para su administración en 8 grandes divisiones, en cincuenta Departamentos,

cada Departamento en Distrito y cada Distrito en Municipalidades. Una ley fijará el número de Distritos y municipalidades y su respectiva circunscripción.

Art. 28. Los Prefectos son los delegados del Emperador para administrar los departamentos, cuyo gobierno se les encomienda y ejercen las facultades que las leyes demarcan.

Art. 29. Cada prefecto tendrá un Consejo de Gobierno Departamental, compuesto del funcionario judicial mas caracterizado, del administrador de rentas, de un propietario agricultor, de un comerciante y de un minero o industrial.

Las atribuciones del Consejo Departamental son:

- I. Dar dictamen al prefecto de todos los negocios en que lo pida.
- II. Conoce de lo contencioso administrativo en los términos que la ley disponga.

Asimismo se establecía una administración municipal para cada población que estaba a cargo de los alcaldes, Ayuntamientos y comisiones municipales.

La figura mas importante de este Consejo era el alcalde y sus funciones eran:

1. Presidir el Ayuntamiento
2. Publicar, comunicar y ejecutar las leyes.
3. Ejercer en la Municipalidad las atribuciones que les encomiende la ley.
4. Representar judicial y extrajudicialmente a la Municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus interés en los términos que prevenga la ley.

Finalmente el 22 de abril de 1865 se publicó en el Diario del Imperio las Bases de Organización de Prefectos, Subprefectos y

Corporaciones Municipales, mientras que en la Ciudad de México subsistió el Ayuntamiento.

2.7 EL PORFIRIATO.

Durante esta etapa tuvo vigencia legal, aunque no real la Constitución de 1857 y en lo que respecta al Distrito Federal, el 15 de diciembre de 1899 se publicó en el Diario Oficial el decreto que establecía el régimen interior del Distrito Federal bajo los siguientes lineamientos, mismos que empezaron a tener vigencia el primer día del año 1900.

Art. 1 Para el régimen interior del D.F. se divide su territorio en la forma siguiente:

- I. Municipalidad de México
- II. Municipalidad de Azcapotzalco
- III. Municipalidad de Tacubaya
- IV. Municipalidad de Coyoacán
- V Municipalidad de Tlalpan
- VI. Municipalidad de Xochimilco.

Art. 2 Las prefecturas quedan conformadas con las siguientes Municipalidades:

- Guadalupe Hidalgo
 - Guadalupe Hidalgo, Ixtacalco
- Azcapotzalco
 - Azcapotzalco de Porfirio Díaz, Tacuba
- Tacubaya
 - Tacubaya, Mixcoac, Santa Fe, Cuajimalpa
- Coyoacán
 - Coyoacán, San Angel
- Tlalpan
 - Tlalpan, Ixtapalapan
- Xochimilco

Xochimilco, Itastahuacán, Tlaltenco, Tulyehualco, Mixquic, Tlahuac, Milpa Alta, Atocpan, Oslotepec.

Don Porfirio Díaz promovió una reforma a la Constitución, específicamente al art. 72, misma que se publicó el 31 de octubre de 1901 para quedar como sigue.

Art. 72. El Congreso tiene facultad.

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

De esta manera los Poderes Federales se encontraban con plena libertad para administrar al Distrito Federal y se sepultaban los derechos de sus habitantes de elegir a las autoridades políticas, dejándolos en una capitis deminutio, que habrá de ser una constante durante una buena parte del siglo XX.

Con esta acción, Porfirio Díaz inaugura una de las principales características del presidencialismo mexicano: el control absoluto que tiene el Presidente de la República sobre el Distrito Federal, como principal ciudad del país.

2.8 LA CONSTITUCION DE 1917.

La revolución mexicana, es sin lugar a dudas uno de los principales episodios de la historia de este siglo, ya que representó el establecimiento de un nuevo régimen y la reestructuración del Estado mexicano, del tal manera que las figuras de Madero, Pino Suarez, Villa o Zapata entraron en la historia nacional en defensa por un lado de los derechos políticos y por el otro el reclamo del mejoramiento de las condiciones sociales y económicas.

Por ello la figura de Venustiano Carranza tuvo un significado muy especial, al avizorar la necesidad de darle un sustento jurídico a la revolución, es decir, pasar del derecho a la revolución al derecho de

la revolución. El jefe del ejército constitucionalista planteó la necesidad de hacer una serie de reformas a la Constitución de 1857, para consagrar los avances logrados por la revolución, sin embargo el Congreso decidió que lo mejor era el redactar una nueva Constitución.

En el mensaje que Carranza emitió al inaugurar los trabajos del Congreso destaca lo siguiente:

“Igualmente ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la Federación de los Estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido mas que nominal, por que ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes de aquel”.

El mismo Proyecto de reformas establecía diversas modificaciones que señalaban :

SECCION II DE LAS PARTES INTEGRANTES DE LA CONSTITUCION.

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

Art. 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tienen, mas el de los Distritos de Chalco, de Amecameca, de Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero con el del Estado de México, sobre

los ejes ortográficos de las crestas de las serranías de Monte Alto y Monte Bajo.

Art. 45. Los Estados y Territorios de la Federación, conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a estos, hecha excepción del Estado de México del que se segregan los distritos que se aumentan al Distrito Federal.

Art.72 El Congreso tiene facultad

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

1. El Distrito Federal y los Territorios Federales se dividirán en Municipalidades, cada una de las cuales tendrá la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.
2. Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa; hecha excepción de la Municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley.
3. El gobierno del Distrito Federal y de cada uno de los Territorios, estará a cargo de un gobernador que dependerá directamente del Presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará directamente con el Presidente de la República y el de cada territorio por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio y los comisionados a cuyo cargo esté la administración de la Ciudad de México, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.
4. Los Magistrados y los jueces de primera instancia del Distrito Federal y de los territorios serán nombrados por el Congreso de la Unión.

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

Art. 89. Las facultades y obligaciones del Presidente de la República son las siguientes:

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y Territorios.

Recapitulando, podemos señalar que en esencia el proyecto de reformas de Carranza planteaba en lo relativo al Distrito Federal las siguientes ideas principales.

1. Reconocer al Distrito Federal como entidad federativa
2. La ampliación territorial del Distrito Federal a varios Distritos cercanos.
3. La facultad del Congreso para legislar en lo relativo al Distrito Federal
4. El reconocimiento del Municipio como forma de organización del Distrito Federal
5. Desaparición del Municipio de la Ciudad de México
6. El establecimiento de la figura del gobernador designado por el Ejecutivo Federal, como órgano de gobierno del Distrito Federal.

El debate al interior del Congreso, que de constituyente permanente se convirtió en Constituyente originario se centro en la ampliación territorial y la desaparición del Municipio de la Ciudad de México.

En cuanto al ensanchamiento territorial el viernes 26 de enero de 1917 se presentó el dictamen de la comisión territorial.

Entre los argumentos a favor señalaba la comisión los siguientes:

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

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

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

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

Haciendo del valle una circunscripción distinta, independiente, esto es, una entidad con sus limites propios, con sus recursos propios, con su administración propias establece efectivamente la residencia de los poderes en un lugar especialmente adecuado a ese objeto, y puede lograrse con esto, también, la mayor independendencia de los

Estados, que ya no tendrán mas ligas ni mas relaciones con el poder del centro que aquellas que correspondan propiamente a nuestra organización constitucional, esto es, aquellos que no son del régimen interior de cada Estado.

Estas son, en general, las razones que fundamental el proyecto del C. Primer Jefe.

En cuanto a la desaparición del Municipio de la Ciudad de México, el debate fue por demás controvertido, hubo intervenciones a favor de ambas posturas, en la sesión del 14 de enero.

A favor del dictamen el Lic. Machorro Narvaez, presidente de la comisión dio las siguientes razones:

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

atentado. Estas son las razones por las cuales se acepta la modificación hecha al régimen interior.

Es un punto delicado y de esta prudencia aunque en el fondo parece inpolítico, parece inconveniente quitar a la ciudad de México el Ayuntamiento, que tienen la gloriosa tradición de que en él se proclamara la soberanía nacional el 8 de agosto de 1808.

En respuesta Heriberto Jara señaló: No se por que va a haber incompatibilidad entre los Poderes Federales y el municipio, si esto tuviéramos en cuenta, entonces admitiríamos que no es posible la existencia del pacto federal en la República.

...Si fuéramos a admitir que los Poderes Federales se lesionan también que las disposiciones municipales no pueden existir en donde residen los Poderes de un Estado, por que existe la misma relación... El deseo de centralizar ha hecho que la ciudad de México vaya perdiendo poco a poco su autonomía como municipio libre. Durante el gobierno del general Díaz, se separaron varios ramos cuya administración pertenecía directamente al municipio y fueron administradas por el gobierno del Distrito Federal.”.

Felix Palavicini en apoyo de la comisión : “La ciudad de México ha vivido siempre de las contribuciones afluentes de todas las entidades federativas para su embellecimiento, esto es legitimo, a esto tenía derecho la ciudad de México, pero a esto no tienen derecho los municipios de la ciudad de México..Pues no, señores diputados, lo que ha invertido toda la vida la ciudad de México han sido los fondos de la federación..Si no fuesen los concejales de la ciudad de México los que tuvieran que resolver, sería el Congreso, los representantes de los Estados que es de donde viene el dinero. El ejecutivo no podría hacer nada absolutamente, ni podría disponer de un sólo centavo de la federación, sino por acuerdo del Congreso...los señores munícipes de la ciudad de México no deben ni pueden disponer de los fondos de la Nación..Así pues, la vigilancia inmediata del municipio sería eficaz en cada una de las poblaciones del Distrito Federal; pero no sucede lo mismo en la ciudad de México...La ciudad de México no puede

subsistir municipalmente, por que no tiene recursos para ello; se han hecho números, la primera jefatura ha mandado reunir todos los datos, ha estado estudiando para resolver de una manera exacta, y ha resultado que los ingresos municipales serían insuficientes para atender los servicios municipales...si las autoridades de la ciudad de México fuesen únicamente nombradas por el ejecutivo, resultaría que todos los poderes allí residentes estarían subalternados a una autoridad ejecutiva inmediata, que no tendría por los otros poderes mas que el respeto que quisiera darles, considerando las jerarquías que las leyes les dan. Pero si los gobernantes de la ciudad de México tienen que ser nombrados por el ejecutivo con ayuda del Congreso de la Unión, la federación estaría vigilándolos...por que tampoco tendría que ver las municipalidades que rodean a la ciudad de México, sino simplemente a la propia ciudad México, residencia de los Poderes Federales....el gobierno de Washington está integrado por una comisión nombrada por el ejecutivo y propuesta por el Congreso de la Unión, de modo que el gobierno de aquella ciudad priva a los habitantes para votar por munícipes...a la representación nacional es a la que le toca vigilar el progreso, el lujo y el adelanto de la ciudad de México, que es una ciudad federal. Es a los representantes de la República a quienes toca exclusivamente controlar los intereses de una ciudad donde residen los poderes federales, y es a los poderes federales a quienes toca designar autoridades, para que respeten su poder y para que no dependan de una autoridad municipal, que constantemente está urgida de fondos, por que sabe que no vive de sus propios recursos, sino de los recursos de la federación”.

Por su importancia reproducimos a continuación el voto particular de Heriberto Jara en contra del dictamen:

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

El dictamen en cuestión dice así:

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

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

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

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

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

Pudiera alegarse la inconveniencia de que un cuerpo de policía tan numeroso como el de México dependiera del Ayuntamiento, residiendo allí los Poderes Federales. Pero en este caso pudiera

establecerse que dicha policía dependa directamente del gobernador del Distrito, mientras los poderes de este gobierno tengan su asiento en la capital de la República.

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

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

Sala de comisiones, Querétaro de Arteaga, 13 de enero de 1917.-
Heriberto Jara".

Es interesante señalar que en el seno del Constituyente de 1917 se propuso la idea emanada del general Alvaro Obregón de crear un Departamento central como forma de organizar el gobierno del Distrito Federal y que mas tarde habría de implementarse.

Finalmente la Constitución plasmo de la siguiente manera la organización del Distrito Federal.

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

Art. 44. El Distrito Federal. se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los Poderes Federales se

trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Art. 73. El Congreso tienen facultad.

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

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

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

3a. El gobierno del Distrito Federal y de los territorios estará a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República, y los de los territorios, por el conducto que determine la ley, tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

4a. Los Magistrados y los jueces de 1a. Instancia del Distrito Federal y de los territorios federales serán nombrados por el Congreso de la Unión, y que erigirá en Colegio electoral en cada caso.

En las faltas temporales o absolutas de los magistrados, se subsistirán estos por nombramiento del Congreso de la Unión, y en sus recesos por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La ley orgánica determinará la manera de suplir a los jueces en sus faltas temporales y se designará la autoridad ante la que se exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto en esta misma Constitución respecto a las responsabilidades de funcionarios.

A partir del año de 1923, los magistrados y los jueces a que se refiere este inciso, solo podrán ser removidos de su cargo, si observan mala conducta y previo juicio de responsabilidad respectiva, a menos que sea promovidos a empleados de grado superior. A partir de la misma fecha, la remuneración que dichos funcionarios perciben por sus servicios, no podrá ser disminuido durante su encargo.

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

El 13 de abril de 1917, el Presidente Venustiano Carranza promulgó la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales que reglamentaba el gobierno del Distrito Federal y que señalaba entre los artículos mas importantes, los requisitos para ser gobernador del D.F., es decir, ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos, tener 25 años cumplidos, no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser miembro activo del ejercito (art. 3). Asimismo señalaba que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del D.F. y territorios (art. 44) , concedía una mayor extensión territorial al Municipio de la ciudad de México, respecto de otros municipios del Distrito Federal y territorios (art. 52).

CAPITULO III

REFORMABILIDAD CONSTITUCIONAL Y DISTRITO FEDERAL

3.1 LA REFORMA DE 1928.

El 19 de abril de 1928 el general Alvaro Obregón presentó a la Comisión Permanente un proyecto de reformas con el propósito de suprimir la organización municipal en el Distrito Federal con las consideraciones de que la existencia del municipio y de los poderes federales era incompatible en un mismo territorio. Señalaba el referido texto:

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

Consiguientemente, si el Congreso tratara 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 de proceder primeramente a reformar la Constitución de 1917 en el sentido de que no figurarán como instituciones constitucionales los ayuntamientos del Distrito Federal y el gobierno del mismo Distrito. El 14 de mayo de 1928 Obregón realizó una anexión al proyecto de reformas en el siguiente sentido: "Por mandato constitucional, el Distrito Federal es la residencia de los supremos Poderes de la Federación: en consecuencia indudablemente que el Presidente de la República es a quien compete el Gobierno de la misma entidad fijada la base anterior, la Ley Orgánica creará en vista de las necesidades y de la experiencia, el órgano u órganos por medio de los cuales el Presidente de la República ejercerá las referidas funciones en el Distrito Federal.

El mencionado proyecto señalaba en cuanto al Distrito Federal lo siguiente:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

VI. Para legislar en todo lo relativo al distrito y territorios federales sometiéndose a las bases siguientes:

I. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República quien lo ejercerá por el órgano u órganos que determine la ley respectiva.

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

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

En la sesión del mismo día hizo su intervención Vicente Lombardo Toledano, quien señaló: "En suma, no es posible resolver el problema de la reorganización administrativa de la Ciudad de México sin resolver también el problema de la reorganización administrativa de las ciudades que ya son barrios de la propia ciudad y tal vez ciudades satélites de la gran Ciudad de México. Segundo, no es posible resolver el problema anterior de las ciudades barrios de la actual Ciudad de México, sin tomar en consideración los hechos desde el punto de vista económico y social con objeto de darles carácter legal a estas situaciones, es decir, lo mismo que aconseja toda la experiencia técnica y social nuestra. Por ello creo que el problema de la reorganización administrativa del Valle de la Ciudad de México fundamentalmente es un problema de carácter técnico y no de carácter político".

.."Si aceptamos que el municipio debe ser la base de la organización cívica de México; si aceptamos, consecuentemente, que la libertad municipal implica una política municipal, ¿por que al mismo tiempo que se pretende reorganizar la vida cívica en la región del valle de México, acabamos con el principio democrático para elegir a los gobernantes de los municipios?. Yo no creo que sea necesario

suprimir el sistema democrático para elegir el ayuntamiento de la región del valle, reorganizando esta región. Una cosa es el problema de la reorganización administrativa y otra cosa es aniquilar el principio constitucional y revolucionario del Municipio libre en el Valle de México”

Por su parte el C. Cerisola señaló: “¿podemos considerar a los municipios del Distrito Federal y territorios como verdaderos municipios autónomos? (voces ¡No!). Sus ayuntamientos ¿pueden considerarse como tales, formados por representantes populares, conocedores de las necesidades del pueblo y dispuestos a gastar los fondos públicos en provecho de la colectividad? ¿Cumplen con esta misión? (voces ¿No!).

“Las características que la Constitución fija en su artículo 115 para los municipios libres, son: además de ser administrados por un Ayuntamiento de elección popular directa, la de administrar libremente su hacienda; la de cubrir con sus propios recursos todos los servicios públicos y la de no tener autoridades intermediarias entre ellos y los gobiernos de sus entidades y ninguna de esas características concurre en los municipios del Distrito Federal y Territorios. No teniendo, pues, las características del municipio autónomo, ni nadie, puede considerarlos como tales, pues ni siquiera llenan el requisito de no tener autoridad intermedia entre ellos y el gobierno de su entidad, ya que siendo el Distrito Federal el asiento de los poderes federales, ni esta H. Cámara de Diputados en función de legislatura, ni el ejecutivo tratan directamente con ellos sino por intermedio del gobernador del Distrito.

“No siendo municipios autónomos ni siendo (verdaderos) ayuntamientos de elección popular, como no lo son, ¿constituyen los ayuntamientos, cuya supresión se propone, una institución respetable, provechosa, útil para la sociedad?. Tampoco, la coexistencia aquí en el Distrito Federal de ayuntamientos, gobierno del Distrito Federal y poderes federales impide la unidad de mando, la unidad de acción. No habiendo unidad de mando, constantemente se

están presentando conflictos entre unas autoridades y otras, conflictos que redundan siempre en perjuicio de la sociedad.⁶⁶

Así, el 20 de agosto de 1928 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reformaba el artículo 73, para quedar como sigue.

Art. 73. El Congreso tiene facultad.

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

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

2a. El gobierno de los territorios estará a cargo de un gobernador que dependerá directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

3a. Los gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República, por el conducto que determine la ley.

3.2 LA REFORMA DE 1977.

El entonces Presidente de la República, José López Portillo presentó al Constituyente permanente un paquete de iniciativas de reforma a la Constitución, que entre otros tocaba la 2a. Base de la fracción VI del artículo 73 mediante la cual se establecía la iniciativa popular y el referéndum como formas de participación ciudadana en el Distrito Federal.

Dicha iniciativa fue presentada el 6 de octubre de 1977 y en ella se establecía que el "objetivo fundamental de esta iniciativa es ampliar las posibilidades de la representación nacional y establecer

⁶⁶ Debates Legislativos 1928. Cuadernos de la reforma Política de la Ciudad de México. 7-14

condiciones para una mayor participación ciudadana en la formación y ejercicio del poder público.

La iniciativa comprende también la posibilidad de mejorar la vida política en el Distrito Federal a través de la introducción de dos formas de participación ciudadana, que han probado su efectividad en estados que disponen de vigorosas instituciones democráticas: el referéndum y la iniciativa popular.

Estos constituyen medios complementarios que buscan el consenso y la expresión popular en los actos de gobierno; por ello, consideramos la conveniencia de establecerlos como instrumentos de expresión e interpretación de la soberanía del pueblo que permitieran a los ciudadanos del Distrito Federal intervenir en la formación de los ordenamientos relativos al gobierno local y a la administración de los principales servicios públicos que se prestan.

Por lo tanto se propone la adición de una base segunda a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, de tal manera que dentro de las bases a que está sujeto el Congreso al legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, quede dispuesto que los ordenamientos legales determinados por ley secundaria serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular.⁶⁷

Del debate al interior del Congreso destacan varias intervenciones, entre ellas, la de la Diputada Ma. Elena Alvarez de Vicencio: " ..No se nos ofrece siquiera una consulta para que el habitante del Distrito Federal reafirme si está o no de acuerdo con el nombramiento que el ejecutivo hace de su gobernante, eso no entra, desde luego no es motivo de referéndum, pero podía ser de una consulta..

El referéndum, nosotros entendemos, es un complemento a la democracia. Por eso lo rechazamos para el Distrito Federal, por que el Distrito Federal exige democracia, no exige sustituto de la democracia.⁶⁸

⁶⁷ Diario de Debates, Cámara de Diputados Año II T. II No. 14 Octubre 6 de 1977

⁶⁸ Ibidem No. 21. Octubre 24 de 1977

Finalmente el 24 de octubre de 1977 se aprobó la iniciativa de reforma con 152 votos a favor y 13 en contra. Así, el 6 de diciembre de 1977 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma que establecía lo siguiente:

Art. 73. El Congreso tienen facultad

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

2a. Los ordenamientos legales y los reglamentos a que en la ley de la materia se determinen serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.

3.3 LA REFORMA DE 1987.

El 28 de abril de 1987 el ejecutivo Federal presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a la Constitución relativa al Distrito Federal. Señalaba la referida iniciativa:

"La iniciativa que se somete a la consideración del poder revisor de la Constitución asume y ratifica las decisiones políticas fundamentales del pueblo de México, de constituirse en una República Federal y, como consecuencia, reservar una circunscripción territorial para la residencia de los poderes federales, manteniendo el estatus político y jurídico del Distrito Federal y conservando su sede en la Ciudad de México, como se decidió desde el 18 de noviembre de 1824.

Desde el punto de vista político, la teoría y la historia prueban que no es conveniente la coexistencia, sobre un mismo territorio, de un poder federal y un poder local. La soberanía tiene una dimensión externa y otra interna; la primera implica que no habrá un poder nacional por encima del poder del estado y la segunda conlleva la noción de que en el ámbito interno no habrá un poder comparable al poder del Estado. La aplicación del principio de soberanía interna

exige que los Poderes Federales tengan un ámbito territorial propio, donde no exista ningún órgano que ejerza poderes similares. La historia mexicana nos refiere, por otra parte, los incidentes y conflictos que se han presentado en las excepciones en que el gobierno federal se ha encontrado en el territorio de un estado.

Se conserva en el Congreso de la Unión, la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, que se contiene en el primer párrafo de la fracción VI del artículo 73, por ser ésta una decisión política fundamental del pueblo de México, al constituirse como República Federal.

Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se propone la creación de una Asamblea del Distrito Federal, cuyos fundamentos se contienen en la fracción VI del artículo 73.

A su paso por las comisiones , al proyecto original se le hicieron algunas modificaciones.

“Las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, consideran que la iniciativa presidencial responde a las expectativas para incorporar a la Constitución Política las bases de la democratización del gobierno del Distrito Federal.

“En primer lugar, las comisiones han considerado con amplitud un conjunto de inquietudes manifestadas en cuanto a la conveniencia de precisar la naturaleza jurídica de la Asamblea y sus integrantes. Toda vez que es preciso distinguir con nitidez las atribuciones que el Congreso de la Unión seguirá manteniendo como órgano legislativo propio del Distrito Federal, aunado a la conveniencia de que la Asamblea sea considerada como un órgano distinto de dicho poder dotado de una competencia propia y exclusiva, se estima procedente el denominar a la misma Asamblea de Representantes del Distrito Federal y no solo Asamblea del Distrito Federal como propone la iniciativa que se dictamina.

De esta manera el 10 de agosto de 1987 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reformaba el artículo 73 de la Constitución Federal, para quedar como sigue.

ARTICULO 73. El Congreso tiene facultad:

I a V...

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

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

2a. La ley orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

3a. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 Representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

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

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

Para la organización, desarrollo, vigilancia y contencioso electoral deberán reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los Diputados Federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 61, 62 y 64 de esta Constitución.

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

Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud, y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso de suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica, explotación de minas de arena y materiales pétreos, construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines, agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario, turismo y servicios de

alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural.

B) Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

C) Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, que votado por el pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerados durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal.

D) Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal.

E) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva;

F) Formular las peticiones que acuerde el pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana;

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

H) Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el Presidente de la República, en los términos de la base 5a. de la presente fracción;

I) Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su gobierno interior; y

J) Iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

Las iniciativas que la Asamblea de Representantes presente ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, pasarán desde luego a comisión para su estudio y dictamen.

Los bandos, ordenanzas y reglamentos que expida la asamblea del Distrito Federal en ejercicio de la facultad a que se refiere el inciso A) de la presente base, se remitirá al órgano que señale la ley para su publicación inmediata.

La Asamblea de Representantes, se reunirá a partir del 15 de noviembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente, y a partir del 16 de abril de cada año, para celebrar un segundo período ordinario de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de julio del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de sus integrantes o del Presidente de la República.

A la apertura del segundo período ordinario de sesiones ordinarias de la Asamblea, asistirá la autoridad designada por el Presidente de la República, quien presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarde la administración del Distrito Federal.

Los Representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y el Presidente de la Asamblea deberá velar por el respeto al fuero constitucional de sus

miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, se aplicará lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución y su ley reglamentaria.

4a. La facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea a que se refiere el inciso A) de la base 3a., corresponde a los miembros de la propia Asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente.

Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a Comisiones y dictaminar, dentro del respectivo período de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

La Ley establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitarias de la acción del gobierno del Distrito Federal, dirigida a satisfacer sus derechos e intereses legítimos y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

5a. La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determine.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por la ley orgánica respectiva, la cual establecerá las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los tribunales de justicia en el Distrito Federal.

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

Los nombramientos de los magistrados y jueces serán hechos preferentemente entre aquellas personas que han prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los nombramientos de los magistrados del tribunal Superior de Justicia serán hechos por el Presidente de la República, en los términos previstos por la ley orgánica, misma que determinará el procedimiento para su designación y las responsabilidades en que incurran quienes tomen posesión del cargo o llegaren a ejercerlo, sin contar con la aprobación correspondiente; la propia ley orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los magistrados. Estos nombramientos serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Cada magistrado del Tribunal Superior de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, rendirá protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el pleno de la Asamblea del Distrito Federal.

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

Los jueces de primera instancia serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

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

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

3.4 LA REFORMA DE 1993.

Como ya hemos mencionado con la creación de la Asamblea de Representantes se dio un avance muy pobre respecto a los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, ya que dicha Asamblea tenía facultades muy limitadas, que ocasionó que la misma sociedad pugnara por igualar los derechos políticos respecto a los derechos de los demás habitantes de la República Mexicana, lo que ocasionó que el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari buscando abrir mayores espacios de participación propusiera al Congreso de la Unión un proyecto de reformas a varios artículos de la Constitución que según la misma buscaba transformar la forma de gobierno del Distrito Federal como órgano dependiente de la administración pública federal en una nueva estructura institucional que garantice la seguridad y la soberanía de los Poderes de la Unión y a la vez, la existencia de órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, así los habitantes de la Ciudad de México participarían en la elección de sus autoridades propias.

En esta iniciativa además se señala que la Constitución de 1917 estableció, para la capital Ayuntamientos y la figura de un Gobernador del Distrito Federal nombrado por el Jefe del Ejecutivo. A principios de los años 20`s, la dificultad para proporcionar los servicios públicos para toda la ciudad y las limitaciones económicas de las autoridades locales, llevaron a una creciente participación de la administración pública federal en la prestación de los servicios públicos a los habitantes de la Ciudad de México.

Dicha iniciativa señala que la creación de las nuevas instituciones de gobierno en el Distrito Federal está concebida para proteger el eficaz ejercicio de las atribuciones de los Poderes de la Unión y al mismo tiempo, garantizar la representación democrática de quienes aquí habitan, en los ámbitos de gobierno de la ciudad; para que ellos

puedan influir en la dirección de su ciudad, no sólo con el voto que históricamente han ejercido para los cargos de elección popular de la Federación, sino directamente en el destino de los asuntos que mas les incumben , de tal manera que los poderes de la Unión conserven atribuciones precisas de gobierno en el Distrito Federal, que sean necesarias para garantizar la seguridad de los poderes.

Por ello, la iniciativa propone modificar diversos artículos constitucionales y cambiar la denominación del entonces Título Quinto. Es en este Título en donde se encuentra el cambio fundamental de esta iniciativa, al proponer la nueva organización del gobierno del Distrito Federal. Se propone que se denomine "De los Estados y del Distrito Federal", para dar claridad al hecho de que el gobierno del Distrito Federal es de distinta naturaleza que el de los Estados de la República, teniendo características propias.

Esta iniciativa plantea normar las bases de organización del Distrito Federal en el artículo 122, que ahora regula lo que se ha denominado por la doctrina constitucional como garantía federal y que determina obligaciones para los poderes de la Unión respecto a la protección de los Estados Federales, en los supuestos que expresamente se indican en dicho precepto. Por lo mismo, el único párrafo que actualmente tienen el mencionado artículo 122, se propone ubicarlo como primer párrafo del artículo 119 que también se localiza en el Título Quinto de la Constitución y permite introducir en él las bases constitucionales de la organización del gobierno del Distrito Federal.

Por ello, el primer párrafo del artículo 122 establecería, que de ser aprobada esta iniciativa, que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los que actuaran por sí y a través de los órganos de gobierno representativos y democráticos que la Constitución establezca. Con ello, se asegura la permanencia y supremacía de los poderes federales como elemento integrador de la República, en su sede que es el Distrito Federal. También hace posible, sin contradicción con la naturaleza del gobierno del Distrito Federal, el establecimiento de órganos propios que responda a los

cambios que han ocurrido en la realidad de la Ciudad de México y a las aspiraciones democráticas de sus habitantes.

Se proponen las bases conforme a las cuales debe organizarse el gobierno del Distrito Federal, mismas que tomara en cuenta el Congreso de la Unión al expedir el ordenamiento respectivo, con denominación de Estatuto de Gobierno y carácter de ley, y que se le confiere como atribución por la importancia que reviste el Distrito Federal para la Federación.

La fracción II del nuevo texto del artículo 122 contempla las facultades conferidas al Presidenete de la República, tanto en lo relativo a la designación del servidor público que tendrá a su cargo la fuerza pública del Distrito Federal, en razón de residir en el territorio en que éste actua, a que obliga la fracción VII del artículo 115 constitucional, como el nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

También para el Presidente de la República se preve de manera expresa su intervención en la designación del Jefe del Distrito Federal, sujeto al procedimeinto que se desarrolla en la propuesta fracción VI, relativa a este órgano de gobierno del Distrito Federal. Esta facultad se sustenta tanto en el interés de la Federación en su conjunto para asegurar la puntual integración de los órganos del Distrito Federal, como en el avance de la democracia en el Distrito Federal.

Respecto del procedimiento de desiganación del Jefe del Distrito Federal, se propone un sistema que conjuga el interés de representación política de la ciudadanía de esta entidad y la importancia que la misma representa para la Federación, en tanto sede de los poderes federales y capital de la República. El nombramiento que de Jefe del Distrito Federal haga éste último recaería en un miembro de la propia Asamblea de Representantes. Este nombramiento sería sometido a la ratificación de la Asamblea de Representantes, asegurando que en la integración del órgano, los representantes de la ciudadanía intervengan decisivamente. Desde

luego, y para evitar procesos que pudieran prolongarse poniendo en tela de juicio la integración del órgano y con ello la gobernabilidad de la ciudad, se define un procedimiento terminal en caso de rechazos sucesivos por parte de la asamblea. Así, el senado de la República haría directamente el nombramiento, como cámara representativa del pacto de la Unión.

De la misma manera la presente iniciativa propone que el Jefe del Distrito Federal, informe a la Asamblea de Representantes al rendir la cuenta pública, así como la facultad del Presidente de la República de iniciativa legislativa ante la Asamblea de Representantes, a quien se le dota de facultades legislativas, en materias enunciadas en la fracción VI. Las no conferidas a dicho órgano, se entienden reservadas al Congreso de la Unión, en los términos de la fracción VI del artículo 73.

Los debates en el constituyente permanente fueron intensos, entre los más importantes se señaló : "El Distrito Federal no es gobernado, es administrado, su organización es la de una dependencia de la Administración Pública Federal, un Departamento Administrativo, una especie de Secretaría de Estado. Los funcionarios del Distrito Federal actúan por lo tanto por delegación de facultades, son empleados de la Federación, el ejecutivo goza de las más amplias facultades discrecionales para la administración de la dependencia. Su órgano de gestión, reglamentario, no legislativo, las contribuciones y los presupuestos del Distrito Federal, se aprueban precisamente en la Cámara de Diputados y no en el órgano local de representación."

Un gobierno propio no debe confundirse con un gobierno autónomo o soberano, como lo marca la Constitución en referencia a los gobiernos estatales.

No se califica el gobierno propio del Distrito Federal por su cercanía o similitud al de un gobierno estatal, lo que aquí se pretende crear es un gobierno de índole especial, particular para enfrentar la problemática que vive la Ciudad y responder a sus retos. Un gobierno que nos permita en nuestra ciudad capital dirigir y encauzar las

tendencias que se presentan hoy en los grandes centros urbanos del Mundo". Esta es a grandes rasgos la posición del partido Revolucionario Institucional, en la Cámara de Diputados.

Por su parte los Partidos de oposición señalaban: "Se ha dicho que había que resolver la coexistencia de los Poderes de la Unión con instituciones de gobierno local para el Distrito Federal, que esta es la razón que impedía la creación de un Estado igual que cualquier otro Estado miembro de la Federación.

Nosotros hemos planteado que eso se puede resolver fácilmente, en la práctica y en la teoría. No hay incompatibilidad, desde nuestro punto de vista, en la coexistencia de poderes federales y órganos locales de gobierno. No es necesario poner ejemplos en el Mundo, o ejemplos en el propio país de la plena coexistencia de poderes de diferente jerarquía. Existen, se dan y no hay ningún problema para el ejercicio de las competencias.

Fruto de las discusiones en la Cámara de origen, la de Diputados se incorporaron 23 modificaciones al texto del dictamen, en primer lugar se amplía la base de elegibilidad para incluir a Diputados y Senadores, además de Asambleístas en el nombramiento de Jefe del Distrito Federal.

Dentro de la discusión en la Cámara de Diputados se señalaba "Pero bien aún dentro de esta propuesta, bien pudiera establecerse quien es el candidato de cada uno de los partidos para ocupar el cargo de Jefe del Distrito Federal. Esto implicaría que la campaña de cada uno de los candidatos estuviera marcada por las propuestas programáticas que reivindican a la urbe"

El debate en el Senado continuo con la misma tónica, y se señaló que el proyecto tenía cuatro puntos de partida como premisas fundamentales.

a) La Ciudad de México seguirá siendo la capital de la República

b) La Ciudad de México continuará siendo la sede de los Poderes Federales

c) La Ciudad de México proseguirá conservando la condición de Distrito Federal y no se convertirá en un Estado mas de la Federación.

d) La Ciudad de México dejará de ser gobernada a través de una dependencia administrativa y se instaurará un órgano de gobierno propio.

El contenido esencial del proyecto a discusión era el siguiente:

-El gobierno del Distrito Federal quedará a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán a través de órganos representativos y democráticos.

- Se propone constituir un gobierno propio en el Distrito Federal, abandonando el sistema de gobierno a través de una dependencia administrativa del Poder Ejecutivo Federal.

- Este gobierno tendrá dos niveles: uno central, y otro compuesto por gobiernos locales, así como diversos órganos de coordinación y operativos a escala metropolitana.

Se señaló en las discusiones en el Senado que " Con esto se pretende restaurar un gobierno propio, dotado de autonomía para ejercer sus funciones locales, sin afectar la soberanía federal, un gobierno propio, que, conforme a las doctrinas políticas contemporáneas, tiene representatividad ante la sociedad, responsabilidad ante los gobernados, subordinados ante la ley y autonomía dentro del marco legal que recibe como mandato, no será un gobierno soberano, pero será un gobierno autónomo. Será una forma de gobierno que logre compatibilizar la fortaleza del régimen federal, indispensable para la cohesión básica de la nación, con ampliación de los derechos democráticos de los ciudadanos del Distrito Federal. Un gobierno que brinde plenas garantías a los

poderes federales y al mismo tiempo, ofrezca a los ciudadanos la oportunidad de decidir que corriente política debe responsabilizarse del funcionamiento de la ciudad.

Finalmente el 25 de octubre se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que declaraba reformados diversos artículos constitucionales, que respecto al Distrito Federal establecieron de la siguiente forma su regulación.

ARTICULO 43.- 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 caso de que los poderes de la federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

ARTICULO 73.- EL CONGRESO TIENE FACULTAD:

VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.

VIII. Para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito nacional. Ningun empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propositos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo; aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos; que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.

ARTICULO 76.- Son facultades exclusivas del senado

IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución.

ARTICULO 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

XVII. Se deroga.

ARTICULO 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I-B De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de los contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución en los casos que señalan las leyes. Las revisiones, de las cuales conoceran los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procede juicio o recurso alguno.

ARTICULO 105,- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o mas Estados, entre uno o mas Estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos

entre la Federación y uno o mas Estados, asi como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.

ARTICULO 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I.- a VII

VII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de Distrito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia.

A) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

Título Quinto

De Estados de la Federación y del Distrito Federal

ARTICULO 119.- Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o transtorno interior, les prestaran igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviese reunida.

ARTICULO 122. El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

1. Corresponde al congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:

a) La distribución de atribuciones a los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, según lo dispone esta Constitución.

b) Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:

1. La Asamblea de Representantes
2. El Jefe del Distrito Federal, y
3. El Tribunal superior de Justicia

c) Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal;

d) Las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal;

e) Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial de un Consejo de Ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la Administración Pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La Ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos.

II. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

a) Nombrar al Jefe del Distrito Federal en los términos que dispone esta Constitución;

b) Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso, que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia;

c) El mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. El Ejecutivo

Federal podrá delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública;

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

e) Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y

f) las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto y las leyes.

III. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal se integrará por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como lo determine la ley.

Los Representantes deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución establece para los Diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 62 y 64 de esta Constitución.

La elección de los representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en particular disponga la ley:

a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a Representantes de la Asamblea del Distrito Federal,

deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal.

b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida tendrá derecho a que le sean atribuidos Representantes según el principio de representación proporcional, y

c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para su asignación. Además, al hacer ésta, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación, se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con mas del sesenta y tres por ciento de Representantes electos mediante ambos principios, y

b) Al partido político que obtenga por si mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta en la Asamblea.

En lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de esta Constitución.

La Asamblea se reunirá, a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo período de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año.

Durante sus recesos, la Asamblea realizará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de los integrantes de su Comisión de Gobierno, del Presidente de la República o del Jefe del Distrito Federal.

Los Representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo. Su presidente velará por el respeto al fuero constitucional de sus miembros, así como por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, será aplicable a los representantes de la Asamblea la ley federal que regula las responsabilidades de los servidores públicos.

IV. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

- a) Expedir su ley orgánica que regulará la estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola publicación.
- b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos.

La Asamblea de Representantes formulará su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán excepciones, subsidios o regímenes

fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán excenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes de dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas.

Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para el Distrito Federal.

c) Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión de gobierno del Distrito Federal. En caso de que la revisión que efectúe la Asamblea de Representantes, se manifestaran desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia.

La cuenta pública del año anterior, deberá ser enviada a la Asamblea de Representantes dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de las leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del Jefe del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea de Representantes.

d) Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal;

e) Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares.

f) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.

g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor, bienes de dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana, organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación de desarrollo; desarrollo urbano y uso de suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas; transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección del empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda, salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3o. de esta constitución, y

h) Las demás que expresamente le otorga esta Constitución.

V. La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponde a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal. Será facultad exclusiva del Jefe del Distrito Federal las iniciativas de Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto

de Egresos, las que remitirá a la Asamblea a mas tardar el 30 de noviembre, o hasta el 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes se remitirá para su promulgación al Presidente de la República, quien podrá hacer observaciones y devolverlos en un lapso de diez días hábiles, a no ser que transcurrido dicho término, la Asamblea hubiese cerrado o suspendido sus sesiones en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese lapso, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación, el proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido nuevamente en la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los representantes presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados para su promulgación.

El Jefe del Distrito Federal refrendará los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes.

VI. El Jefe del Distrito Federal será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal, ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables, con arreglo a las siguientes bases:

a) El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes de la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de

un plazo de cinco días. Si no hubiese ratificación del segundo nombramiento; el Senado hará directamente el nombramiento de Jefe del Distrito Federal.

b) el Jefe del Distrito Federal, podrá durar en su cargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, y hasta el dos de diciembre del año en que concluya el período constitucional del Presidente de la República.

c) En caso de falta temporal del Jefe del Distrito Federal o durante el período de ratificación del nombramiento de Jefe del Distrito Federal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno, en caso de falta absoluta, o con motivo de su remoción, el Presidente de la República procederá a nombrar, ajustándose en lo dispuesto en el inciso a) de esta fracción un sustituto que concluirá el período respectivo.

d) En caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no estuviera en período de sesiones, el Presidente de la República presentará a ratificación el nombramiento de Jefe del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes, o en su caso ante el Senado

f) El ciudadano que ocupe el cargo de Jefe del Distrito Federal, con cualquier carácter, en ningún caso podrá volver a ocuparlo.

g). El Jefe del Distrito Federal promulgará y ejecutará las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, expedirá los reglamentos gubernativos que correspondan al Distrito Federal. También ejecutará las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, cuando así lo determinen estas.

Todos los reglamentos y decretos que expida el Jefe del Distrito Federal deberán ser refrendados por el servidor público que señale el Estatuto de Gobierno.

h) El Jefe del Distrito Federal será responsable ante el Congreso de la Unión de acuerdo con el Título Cuarto de esta Constitución, y por violaciones a las leyes del Distrito Federal así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales; e

i) El Jefe del Distrito Federal, podrá ser removido de su cargo por el Senado, en sus recesos, por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el Orden Público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso.

VII. La función judicial se ejercerá por el tribunal Superior de Justicia, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley señale. Para ser magistrado se deberán reunir los mismos requisitos que establece el artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados se harán por el Jefe del Distrito Federal, en los términos previstos por el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica respectiva. Los nombramientos serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes. Cada magistrado del tribunal, al entrar a ejercer su cargo, rendirá protesta de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen ante el pleno de la Asamblea de Representantes.

Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su cargo, podrán ser ratificados, y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Tribunal Superior de Justicia elaborará su propio presupuesto de egresos que el Jefe del Distrito Federal envíe a la Asamblea de Representantes.

VIII. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un procurador general de justicia, y

IX. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

- a) las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en la materia indicadas en el primer párrafo de esta fracción.
- h) Las bases para establecer coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de los recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y
- c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

TRANSITORIOS.

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor treinta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo dispuesto en los siguientes artículos.

SEGUNDO. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal electa para el período noviembre de 1991 a noviembre de 1994, continuará teniendo las facultades establecidas en la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigentes al momento de entrar en vigor el presente decreto.

TERCERO. La III Asamblea de Representantes del Distrito Federal, tendrá las facultades que le otorga el presente Decreto, y será la que se integre para el período que comenzará el 15 de noviembre de 1994 y concluirá el 16 de septiembre de 1997.

CUARTO. A partir del 15 de marzo de 1995, los períodos de sesiones ordinarias de la Asamblea de Representantes de Distrito Federal se celebrarán de acuerdo con las fechas establecidas por el presente decreto.

QUINTO. El primer nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal, en los términos de este decreto se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el período constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000. En tanto dicho Jefe asume su encargo, el Gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo del Presidente de la República de acuerdo con la base 1a. de la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigente al momento de entrar en vigor el presente decreto. El Ejecutivo Federal mantendrá la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano de gobierno del Distrito Federal y continuará ejerciendo para el Distrito Federal, en lo conducente, las facultades establecidas en la fracción I del artículo 89 de esta Constitución.

SEXTO. Los Consejeros Ciudadanos por demarcación territorial se elegirán e instalarán en 1995, conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno y las leyes respectivas.

SEPTIMO. Los servidores públicos que se readscriban a la administración pública del Distrito Federal y sus dependencias conservaran todos sus derechos laborales.

OCTAVO. Las iniciativas de leyes de ingresos y de decretos de presupuesto de egresos del Distrito Federal para los ejercicios de 1995, 1996 y 1997, así como las cuentas públicas de 1995 y 1996 serán enviados a la Asamblea de Representantes por el Presidente de la República. La cuenta pública correspondiente a 1994 será revisada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

NOVENO. En tanto se reforman y expidan las disposiciones que coordinen el sistema fiscal entre la Federación y el Distrito Federal, continuarán aplicándose las normas que sobre la materia rijan al entrar en vigor el presente decreto.

DECIMO. En tanto se expidan las nuevas normas aplicables al Distrito Federal continuarán rigiendo las disposiciones legales y reglamentos vigentes.

DECIMO PRIMERO. El Congreso de la Unión conservará la facultad, en el ámbito local, en las materias de orden común, civil y penal para el Distrito Federal, en tanto se expiden los ordenamientos de carácter federal correspondientes, a cuya entrada en vigor corresponderá a la Asamblea de Representantes legislar sobre el particular, en los términos del presente Decreto.

3.5 LA REFORMA DE 1996

A partir de 1994, fecha en la que se llevó a cabo la elección de Presidente de la República volvió a resurgir la cuestión del gobierno del Distrito Federal, por lo que el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León convocó a una nueva mesa para la reforma política que dió como resultado un proyecto de reformas a diversos artículos de la Constitución.

El propio Plan Nacional de Desarrollo establecía como una de las metas a seguir la democratización del Distrito Federal en los siguientes términos:

“Por otra parte, es compromiso del Gobierno impulsar la reforma política del Distrito Federal, para garantizar derechos ciudadanos plenos a sus habitantes, mejorar la capacidad de gobierno y administración de la ciudad capital, y preservar una sede digna a los Poderes Federales. En particular, el Ejecutivo Federal se pronuncia por la elección directa del responsable del gobierno en el Distrito Federal”⁶⁹

De esta forma el 22 de agosto de 1996 apareció en el Diario Oficial de la Federación un decreto que declaraba reformados diversos artículos de la Constitución, con lo que la regulación del Distrito Federal quedó de la siguiente forma.

ARTICULO 73....

I a V...

VI. Derogada.

VII a XXX...

ARTICULO 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de

⁶⁹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, S.H.C.P. P. 59

los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción, en los términos que señale esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetarán a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión.

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y

V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

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

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

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

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

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

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa.

I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la ley, la cual deberá tomar en cuenta , para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución.

II. Los requisitos para ser Diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser Diputado Federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, y 77, fracción IV de esta Constitución.

III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos períodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno tendrá las siguientes facultades.

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

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

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

La facultad de iniciativa respecto a la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye

el 30 de noviembre , con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha limite será el 20 de diciembre.

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

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

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

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

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

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

f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta

Constitución. En estas elecciones solo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;

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

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

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

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

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

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

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

n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;

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

o) Las demás que se le confieren expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

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

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

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

II. En Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene las facultades y obligaciones siguientes :

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

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

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

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

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

f) Las demás que le confiere esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las Leyes.

BASE TERCERA. Respecto a la Administración Pública local en el Distrito Federal:

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

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

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

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

BASE CUARTA. Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

I. Para ser magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia, se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los magistrados ejercerán el encargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea, y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el

presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo, los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación, uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado y durarán cinco años en su cargo, serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para otro período.

El Consejo designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevén en materia de carrera judicial.

III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución.

IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial.

V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstas en el artículo 101 de esta Constitución;

VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

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

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

D) El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos del Estatuto de Gobierno, este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

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

F) La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso.

G) Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinarán la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

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

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

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

H). Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.

ARTICULOS TRANSITORIOS.

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo previsto en los artículos siguientes.

.....

SEPTIMO. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elegirá en el año de 1997 y ejercerá su mandato, por esta única vez, hasta el día 4 de diciembre del año 2000.

OCTAVO. La norma que determinará la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal señalada en el inciso f) de la fracción V del apartado C del artículo 122 de este Decreto, entrará en vigor el 1o. De enero de 1998. Para la elección de 1997 del Jefe de Gobierno y los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

NOVENO. El requisito a que se refiere el párrafo segundo de la fracción I de la BASE SEGUNDA, del apartado C del artículo 122 que prohíbe acceder a Jefe de Gobierno si se hubiese desempeñado tal cargo con cualquier carácter, debe entenderse aplicable a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación.

DECIMO. Lo dispuesto en la fracción II de la BASE TERCERA, del apartado C del artículo 122 que se refiere a la elección de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, entrará en vigor el 1o. De enero del año 2000; en 1997, se elegirán en forma indirecta, en los términos que señale la ley.

DECIMOPRIMERO. La norma que establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materia civil y penal para el Distrito Federal entrará en vigor el 1o. De enero de 1999.

DECIMOSEGUNDO. Continuarán bajo jurisdicción federal los inmuebles sitios en el Distrito Federal, que estén destinados al servicio que prestan los Poderes Federales, así como cualquier otro bien afecto al uso de dichos poderes.

DECIMOTERCERO. Todos los ordenamientos que regulan hasta la fecha a los órganos locales en el Distrito Federal seguirán vigentes en tanto no se expidan por los órganos competentes aquellos que deban sustituirlos conforme a las disposiciones y las bases señaladas en este Decreto.

CAPITULO IV.

EL DISTRITO FEDERAL, REGULACION JURIDICA Y CONSTITUCIONAL: SUS PERSPECTIVAS.

4.1. NATURALEZA JURIDICA

El Distrito Federal podemos considerar se trata de una creación jurídica, es decir no se concibe sin la existencia de un orden jurídico determinado y sin la figura de la Federación, recordemos que el debate teórico sobre la existencia o no de la figura del Distrito Federal forma parte del debate sobre la soberanía en el Estado Federal, ya que si aceptamos la posición de la teoría de la co-soberanía, es decir, en donde existen dos soberanías una la del estado Federal y otra la de los Estados miembros, se entiende como necesaria la existencia del Distrito Federal.

En el caso de nuestro país se adoptó la anterior posición, lo que se desprende de la lectura del artículo 40 de la Constitución mexicana que señala: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática y Federal, compuesta por Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos por una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Este texto suscita una serie de lagunas, controversias e imprecisiones, ya que la soberanía como la entendemos es un poder supremo, que no puede limitarse, en razón de esa misma soberanía, por lo que la Constitución debería señalar que dichas entidades son autónomas en cuanto a su régimen interno, lo que significa que tienen la capacidad de autogobernarse, siempre y cuando no contravengan el pacto federal.

El Distrito Federal al surgir, en los estados Unidos, habría de dar solución a uno de los principales problemas a los que se enfrentaron los constituyentes norteamericanos y es precisamente al hecho de que al ser soberanos los estados miembros, la federación, al tener la necesidad de establecerse físicamente habría que transgredir la

soberanía del estado en donde se ubicará, por lo que se decidió que para no coexistir en un mismo territorio dos soberanías diferentes era necesario que la Federación contara con un espacio territorial propio, en el que ejercieran una sola soberanía que además garantizara la seguridad de los poderes federales contra cualquier ataque o rebelión.

Consideramos que tal postura en estos momentos se encuentra sin fundamento y ampliamente superada, ya que concebimos a la Federación como aquella forma de Estado, en donde existe un alto índice de descentralización política y administrativa y no solamente una división territorial, mas bien se trata de una división competencial, es decir, que en la propia Constitución se marcan aquellas áreas o materias que son competencia de la Federación y de los Estados miembros, dice el artículo 124: " Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Como señala Emilio O. Rabasa "este artículo es la clave de nuestra sistema federal, tal orden se realiza esencialmente mediante la creación de dos esferas de poderes públicos: federales y locales, y la distribución de facultades entre unos y otros"⁷⁰

Asimismo la propia Constitución garantiza la armonía entre ambas competencias mediante el juicio de amparo, que establece el artículo 103 de la Constitución federal:

Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y

III. por leyes o decretos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

⁷⁰ Rabasa Emilio O. y Caballero Gloria Mexicano: esta es tu Constitución Ed. Miguel A. Porrúa Méx. 1994 p. 367

En el caso de nuestro país comenta Ignacio Burgoa que "El Distrito Federal no es lisa y llanamente el lugar en donde residen los órganos primarios del estado Federal, sino que desde el punto de vista jurídico y político es una entidad que según el artículo 43 Constitucional, forma parte integrante del él. Como entidad, el Distrito Federal tiene obviamente un territorio que delimita la legislación orgánica respectiva, una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridades que desempeñan, dentro de él, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial".⁷¹

En este punto habrá de suscitarse una importante controversia en cuanto a la naturaleza jurídica del Distrito Federal, que antes de la reforma de 1996 la Suprema Corte de Justicia resolvía de la siguiente manera:

DISTRITO FEDERAL Y FEDERACION. SON ENTES JURIDICOS DISTINTOS. No debe confundirse Distrito Federal y Federación, por mas que aquél constituye el lugar de residencia de los poderes federales y aun cuando su administración, dirección y gobierno, se ejerzan por la propia federación.....Sin embargo, desde el punto de vista material, el Distrito Federal es una entidad local, como se desprende de lo preceptuado en el artículo 43 de la citada Ley Fundamental, que expresamente señala que es parte integrante de la Federación; es decir, que no es la Federación misma, y si bien el Congreso de la Unión emite las leyes que lo rigen, éstas no tiene aplicación para toda la República, como tampoco tiene jurisdicción en todo ese ámbito sus autoridades administrativas y sus tribunales carecen de competencia para conocer de asuntos que no correspondan a la localidad.⁷²

Como se desprende fácilmente de la lectura la referida tesis jurisprudencial se encuentra ampliamente rebasada, sin embargo, arroja algunos elementos de análisis de suma importancia como el carácter de entidad federativa del Distrito Federal.

⁷¹ Burgoa Orihuela. Op. Cit. P. 938

⁷² Guerrero Lara Ezequiel. (Compilador) La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia Ed. UNAM. II tomo Méx. 1985. P. 1746

Aquí es importante señalar cuales son las características de la entidad federativa y del estado miembro de la Federación y para ello será necesario precisar algunas definiciones.

Ente es eso que existe. En el lenguaje vulgar siempre envuelve esta palabra propia o figuradamente, la idea de vida o existencia individual y animada; en el filosófico puede llamarse ente todo lo que tiene esencia, lo que es sustancia, a diferencia de lo que es cualidad, accidente o atributo.

Entidad aplícase a una sociedad o corporación permanente, en cuanto no esté representada por una persona o delegación.

Entidades Federativas, las entidades federativas son los Estados miembros que integran parte del Estado Federal.

Ahora bien, esto trae problemas, por que tradicionalmente la palabra "entidad" se ha entendido como sinónimo de persona jurídica colectiva de derecho público como en el caso de las partes integrantes de la federación, en que es casi unánime la doctrina en designar como entidades federativas a los Estados, pero la palabra entidad puede ser sinónimo de ente, ser, sujeto, esencia, existencia, rasgo, forma, sustancia, naturaleza, valor, importancia, trascendencia, etc... de donde esta terminología es vaga, por lo que hace a la designación de dichas instituciones y crea problemas.⁷³

Recapitulando podemos decir que las partes integrantes de la Federación o entidades federativas y los estados coinciden en que ambos cuentan con una población, un territorio, un orden jurídico y un gobierno, pero se diferencian en que los estados cuentan con soberanía plena en cuanto a su régimen interno (en nuestra opinión autonomía) y su participación en la creación de la voluntad nacional.

Como comenta Felipe Tena Ramírez "el Distrito Federal carece de autonomía, por que no puede darse por sí mismo una Constitución y

⁷³ Acosta Romero Op. Cit. P. 119

en ello, se distingue fundamentalmente de las demás entidades federativas llamados estados.⁷⁴

“Así, pues, el Distrito Federal no se gobierna por sí mismo, lo que significa que carece de autonomía. Es por ello por lo que no está en aptitud de darse una Constitución como la de los Estados, cuyos ciudadanos, a través de sus legisladores constituyentes elegidos por ellos, ejercitan la autodeterminación al expedir la Constitución del Estado. La ausencia de autonomía del Distrito Federal, que se manifiesta en el hecho de que dicha entidad no puede darse a sí misma su Constitución ni elegir sus autoridades, es lo que engendra la diferencia sustancial del distrito en relación con los estados de la Federación”.⁷⁵

Suprimido el municipio libre en el Distrito Federal, por la reforma de 1928, el único punto en que se identifica plenamente dicha entidad y los estados consiste en la representación en el Senado, que no tenía el Distrito Federal en la Constitución de 1824, pero que alcanzó en el acta de Reformas, de 1847 y que se justificó por la categoría de estado bajo condición que actualmente corresponde al Distrito.

Analícemos la siguiente tesis jurisprudencial:

LEYES LOCALES EMANAN DEL EJERCICIO DEL PODER SOBERANO DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN. La Ley Fundamental del país, al consignar la forma de gobierno del pueblo mexicano (art. 40), señala que esta es la de una República, representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la propia Constitución y que, al regular el ejercicio del poder soberano (art. 41) establece que dicho poder se ejerce por medio de los poderes de la Unión en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos en la propia Carta Magna y las Constituciones

⁷⁴ Tena Ramírez Op. Cit. P. 302

⁷⁵ idem

particulares de los Estados, postulados estos que indudablemente consagran la autonomía de las entidades federativas en cuanto a su régimen interno, así como el ejercicio soberano del poder local. Por lo tanto, atento a las razones anteriores, resulta incuestionable que la facultad para expedir leyes que habrán de regir dentro de sus límites territoriales, emana única y exclusivamente del ejercicio del poder soberano que en cuanto a sus regímenes interiores les es propio; razón por la cual no puede sostenerse válidamente que una ley local encuentra su origen en una delegación de facultades concedida por los poderes federales en favor de los estados., ya que , amén de que constitucionalmente no es posible que los poderes de la Unión deleguen en favor de los estados facultades que le son propias, salvo los casos previstos en el artículo 118 de la Carta de Querétaro, ello se traduciría en una manifiesta contradicción del sistema de gobierno y, especialmente, en un evidente atentado a la autonomía de las entidades federativas, atributo que constituye la esencia y razón de ser del sistema federal.⁷⁶

Respecto al Distrito Federal sucede precisamente lo contrario, es decir, se revierte en su contra el principio federal, pues señala el artículo 122 que corresponde al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal , con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa, por lo que no se de una autodeterminación plena de los habitantes del Distrito Federal.

Por su parte el artículo 44 de la Constitución establece dos hipótesis respecto a la naturaleza jurídica del Distrito Federal, en la primera establece que la ciudad de México es el Distrito Federal, asiento de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, en un mismo espacio territorial se llevan a cabo tres funciones distintas, aunque pareciera tautológico el precisar que el Distrito Federal es asiento de los Poderes Federales, ya que la misma definición y naturaleza del Distrito Federal es precisamente ser asiento de los Poderes Federales.

⁷⁶ Guerrero Lara Op. Cit. P. 1730

Asimismo se marca la hipótesis de que al trasladarse el Distrito Federal se erigiera en el estado del Valle de México, aspecto que se retoma de la Constitución de 1857, por lo que el Distrito Federal es al mismo tiempo un estado en período de latencia o sujeto a condición.

Finalmente el artículo 2 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal determina de la siguiente manera la naturaleza jurídica del Distrito Federal.

La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

4.2 SITUACIÓN TERRITORIAL Y DEMOGRÁFICA DEL DISTRITO FEDERAL.

El Distrito Federal tiene una superficie de 1,479 Km²., que en relación al 1, 958, 201 Km². Que comprende el territorio nacional ocupa el 0.01 % de la superficie total del país y se encuentra dividido en 16 delegaciones políticas.

El Distrito Federal no es sólo la entidad federativa mas densamente poblada del país, sino también del planeta. Para ilustrar lo anterior es necesario destacar que en 1900 existían 366.14 habitantes por Km². y para 1990 aumento a 5,494 habitantes, cifra que es muy alta en relación a la densidad nacional promedio de ese año, es decir, de 41 habitantes por Km². En 1990 la ciudad de México contaba con 8,235,744 habitantes, lo que representó el 10.1% de la población nacional; ahora bien, el Distrito Federal es la entidad con mayor inmigración, lo que se refleja al ser el 74.6 % de sus habitantes nativos de la misma, el 24.1 % de los estados de la República y el 1.3 % de extranjeros.

El crecimiento de la población y la reducida superficie con que cuenta el Distrito Federal, ha originado, por una parte, que el número de sus habitantes en la mayoría de las delegaciones políticas sea superior a la población total de algunos Estados de la República y por otra parte, una proliferación anárquica de asentamientos urbanos. Para ilustrar lo anterior es conveniente mencionar que en 1990, la delegación Gustavo A. Madero tenía 1, 268, 068 habitantes, los que ocupan una superficie de 89.9 Km²., mientras que en ese mismo año, el Estado de Durango, tenía 1, 349,378 habitantes distribuidos en 119,648 Km²., superficie ésta que es la cuarta mas grande del país, es decir, en tanto la delegación Gustavo A. Madero existían 14,105.31 habitantes habitantes por Km². En el estado de Durango había 11 habitantes por Km².

Un estudio, para el caso del Distrito Federal, señala que el crecimiento mayor de la población se produjo principalmente en las décadas de los 30, 40, 50, y 60, con crecimiento del orden de las siguientes cifras: 5.6, 7.7 y 3.6 %, respectivamente como tasa media anual de incremento demográfico.

4.3 SITUACIÓN SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL.

En el Distrito Federal en México, así como en los de los sistemas federales latinoamericanos el Distrito es además una megalopolis en donde se concentran una gran cantidad de fenómenos sociales y urbanos. En el caso de nuestro país es importante señalar que desde su origen se convirtió en el principal centro del Imperio azteca, a partir de entonces y hasta nuestros días ha sufrido un permanente proceso de ensanchamiento que ha rebasado en mucho la idea original del constituyente de 1824, proceso que se dio principalmente en los períodos de Antonio López de Santa Anna y Porfirio Díaz así como el proyecto de Venustiano Carranza en donde proponía se extendiera desde Ecatepec hasta Amecameca.

El territorio que actualmente tiene, bien es cierto es mucho muy reducido en comparación con las demás entidades federativas, pero

también es verdad que rebasa en mucho la concepción de un auténtico Distrito Federal, lo que ha ocasionado que además de ser el centro político del país, como sede de los Poderes Federales, se haya convertido también en el centro económico, comercial y cultural.

Además, a partir de los años veinte del presente siglo la ciudad vivió un continuo proceso de urbanización acelerada y una permanente inmigración de los Estados de la República. Dicho fenómeno ha producido graves transformaciones sociales, debido principalmente a una falta de planeación urbana, lo que ha ocasionado que las industrias se encuentren mal ubicadas, así como una permanente creación de asentamientos irregulares. La ciudad de México cuenta con cerca de un 40 % de territorio considerado como rural, es decir, las delegaciones de Xochimilco, Milpa Alta, Tlahuac y Cuajimalpa, al mismo tiempo que otras como Cuauhtemoc concentra a los centros comerciales y de trabajo y Gustavo A. Madero e Iztapalapa son ciudades dormitorios, es decir, los habitantes solamente llegan a dormir a estas delegaciones, sin que realicen en ellas actividades productivas.

Otro de los graves problemas ocasionado por este fenómeno es el de los asentamientos irregulares, ya que por su creación espontánea impide prever la creación de centros culturales, educativos o recreativos que tiene como consecuencia la aparición de conductas antisociales.

El dotar a la Ciudad de México de los servicios urbanos necesarios es una labor titánica, acciones como el funcionamiento del sistema de transporte colectivo, la recolección de basura, el suministro de agua, el drenaje profundo, requieren necesariamente de inversiones multimillonarias, lo que ha ocasionado que gracias a ese crecimiento descontrolado se haga necesaria la intervención de la Federación para subsidiar muchas de estas grandes obras urbanas.

Todo esto nos permite vislumbrar que el gobierno y la administración de esta gran ciudad tiene mucho que rebasó a la figura del Distrito Federal, ya que esta está concebida únicamente para que los Poderes

Federales se puedan administrar sin mas problema una pequeña extensión territorial que le sirva como asiento y obviamente la Ciudad de México no puede administrarse bajo esos esquemas. Además los problemas urbanos han superado ampliamente a la capacidad de respuesta de los órganos de gobierno, y la inseguridad es clara muestra de ello, asimismo, la ciudad requiere necesariamente una importante participación presupuestal de gobierno federal. Por ello para la solución de sus problemas se requiere de una mayor participación ciudadana, misma que hasta el momento se ha visto limitada, ocasionando una grave apatía y descontento de la población.

4.4 SITUACION POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL

El Distrito Federal, es necesariamente el centro político de la federación, en él se desarrollan los principales acontecimientos políticos de la nación, pero al interior de la ciudad existen una gran cantidad de manifestaciones políticas, y el caso de las marchas y manifestaciones que cotidianamente se dan es un claro reflejo de ello.

El propósito del Distrito Federal es como ya lo hemos señalado, dar seguridad a los poderes federales, lo que se da en la doctrina a través de la unidad de mando. En nuestro país desde su surgimiento el Distrito Federal ha tenido una importancia significativa en nuestro sistema federal y presidencial, precisamente y gracias a que en ella se dan los principales eventos políticos y que durante buena parte del siglo pasado y principios de este las asonadas, los motines y las rebeliones eran constantes, el tener el mando militar de la ciudad era un signo de seguridad para el presidente en turno, recordemos que Victoriano Huerta estaba a cargo del mando militar de la ciudad cuando derrocó a Madero.

Esto ocasionó que durante mucho tiempo el Presidente de la República fungiera además como gobernador nato de la ciudad, lo que le permitía tener el control político de un importante sector de la población. Esto se verá reflejado en la falta de canales de

participación política local en el Distrito Federal, ya que solamente existían meros órganos de representación vecinal, cuya naturaleza era exclusivamente consultivos, existiendo además una irresponsabilidad política absoluta de los gobernantes respecto de los gobernados, ya que los primeros recibían el mandato únicamente del Presidente de la República, lo que ocasionó una inexistente o mala comunicación política y que por lo tanto la ciudad creciera desproporcionadamente.

Por otra parte el Distrito Federal ocupa un lugar determinante en cuanto al electorado nacional y por lo tanto las preferencias electorales en el Distrito Federal pueden inclinar una votación electoral, veamos, el Distrito Federal cuenta con 5,999,362, electores registrados en el padrón electoral, que tiene un total de 53,118,049 electores, lo que representa que en el Distrito Federal se encuentra el 11.2% de los electores a nivel nacional y solamente es rebasado por el Estado de México que cuenta con 6,805,659 electores y le sigue Veracruz con 3,974,517, de todo esto se desprende que el estado de México y el Distrito Federal en su conjunto representan el 24.1 % del electorado nacional por lo que su influencia en las elecciones federales es decisiva y que por tanto requiere que los Partidos Políticos mantengan un permanente interés en lograr los votos en estas entidades y que a partir del año 2,000 el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sea un candidato natural para ocupar la Presidencia de la República.

4.5 LOS PODERES FEDERALES Y EL DISTRITO FEDERAL.

Para poder determinar con claridad la importancia de esta cuestión es necesario que hagamos algunas precisiones en cuanto al origen del Distrito Federal en México y en los Estados Unidos, ya que de ahí retomamos esta figura. En el caso de los Estados Unidos su creación tuvo como antecedente la Confederación de Estados, que gozaban de soberanía propia y que al momento de conformarse como una Federación se vieron en la necesidad de trasladar su soberanía a la Federación, es decir esta última únicamente suma las soberanías

estatales para crear la soberanía federal, y los ahora estados miembros señalan expresamente aquellas materias conferidas a la Federación y se reservan aquellas que no confirieron.

En el caso de nuestro país el proceso fue diferente ya que el antecedente era la existencia de un fuerte y arraigado Estado Central o Unitario, como lo fue la Colonia y al crearse la Federación Mexicana esta lo que hizo fue dotar a sus antiguas provincias de autonomía, dando como resultado que en los Estados Unidos se buscará un Estado Federal limitado únicamente a sus funciones expresas, mientras que en México se siguió manteniendo un Estado central en la realidad y que en muchos de los casos la soberanía interna de los Estados de la Unión fuera una simple aspiración y esto se vio reflejado en la concepción del Distrito Federal, ya que en el caso de Norteamérica es única y exclusivamente un órgano de administración, mientras que aquí, tiene, como ya lo hemos visto una importancia fundamental.

En cuanto al caso de nuestro país es digno de señalar que se trata de una regulación sui generis, ya que los habitantes del Distrito Federal, cuentan con cinco autoridades en cuanto a su esfera local, que son las siguientes:

- 1.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos
- 2.- El Congreso de la Unión
- 3.- el Jefe de Gobierno del Distrito Federal
- 4.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal
- 5.- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Es preciso señalar que los Poderes Federales, además de su función federal desempeñan actividades propias al gobierno del Distrito Federal, es decir, se convierten en órganos con dualidad de funciones, por otro lado parece impreciso el señalamiento de que el Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, ya que únicamente el Presidente de la República y el Congreso de la Unión son quienes participan en el gobierno local, sin que esto suceda respecto del Poder Judicial de la Federación.

Respecto a las atribuciones del Congreso de la Unión como ya hemos señalado se revierte el principio federal, ya que es este órgano quien tiene la facultad amplia de legislar en materias relativas al Distrito Federal, mientras que a la Asamblea Legislativa le corresponden únicamente aquellas materias señaladas expresamente en el texto constitucional.

Otra de las atribuciones fundamentales es precisamente el de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que hace las veces de Constitución local y que establece los lineamientos generales bajo los cuales debe regirse la actividad en esta entidad. Este punto origina graves discusiones ya que si bien es cierto en estos momentos los habitantes del distrito Federal pueden elegir libremente a su Jefe de Gobierno, también es cierto que no cuentan con la facultad de expedir su propia constitución, en conclusión se determina quien gobierna, pero no como gobierna.

En cuanto a la facultad de legislar en materia de deuda pública, consideramos que debido a que se requieren grandes cantidades de recursos financieros para realizar las obras propias del gobierno de la ciudad, la solución a esta cuestión es que la Federación, asuma la deuda del Distrito Federal y se le deje con sus contribuciones y con su facultad de establecer su deuda pública.

Consideramos que la única facultad que debiera conservarse es la que establece dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión.

4.6 LOS PODERES LOCALES DEL DISTRITO FEDERAL.

En primera instancia habremos de señalar algunas diferencias y semejanzas existentes entre el Distrito Federal y los Estados de la federación.

SEMEJANZAS.

- 1.- Los Estados de la Federación al igual que el Distrito Federal son entidades federativas.
- 2.- El Distrito Federal y los Estados cuentan con igual representación en el Senado de la República.

DIFERENCIAS.

- 1.- Los estados de la Federación son "libres y soberanos" en cuanto a su régimen interno, mientras que el Distrito Federal no.
- 2.- Las facultades no señaladas expresamente a la Federación se entienden reservados a los Estados, mientras que en el caso del Distrito Federal, se señalan expresamente sus facultades y la Federación se reserva las demás, es decir, se revierte el principio federal.
- 3.- Los Estados cuentan con su propia Constitución local, emanada del constituyente local, mientras que en el Distrito Federal el Estatuto de Gobierno que hace las veces de Constitución local es emitida por el Congreso de la Unión.
- 4.- En el caso del Distrito Federal el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión realizan funciones de órganos locales de gobierno.
- 5.- Los Estados cuentan al mismo tiempo con un régimen municipal, mientras que en el Distrito Federal no es así.

6.- Los Estados, bajo ciertos requisitos pueden fijar los montos de la deuda pública local, mientras que respecto de Distrito Federal no.

7.- Los Estados de la Federación cuentan, de acuerdo con el artículo 71 de la Constitución, con la facultad de iniciativa para cualquier ley federal, facultad restringida para el Distrito Federal, quien únicamente puede iniciar leyes respecto del propio Distrito Federal.

8.- El Distrito Federal, a diferencia de las demás entidades federativas no participa en el proceso de creación de nuevos Estados.

9.- El Distrito Federal no participa en el proceso de ratificación de reformas constitucionales, como si la tienen los Estados.

4.6.1 LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.

“Uno de los órganos políticos legislativos mas interesantes del último cuarto de siglo de nuestro milenio es indudablemente la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, órgano colegiado que tiene la naturaleza de un prototipo de Congreso de tipo estadual”⁷⁷

De las funciones con que cuenta la Asamblea Legislativa tres son para producir leyes orgánicas, siete son legislativas ordinarias, una corresponde a las actividades propias del servicio municipal, tres son hacendarias y una atañe directamente a la democracia electoral.

Resumiendo la función legislativa del Distrito Federal podemos señalar lo siguiente:

1.- El Distrito Federal cuenta con un órgano legislativo mixto, compuesto por el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

⁷⁷ Soto Flores Armando. Alcances y limitaciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ponencia Presentada en la Mesa 3 de Trabajo de sobre la Reforma Política del Distrito Federal el 27 de marzo de 1998.

2.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuenta con las mismas facultades legislativas que los Congresos locales, excepto la relativa a deuda pública.

3.- Si bien es cierto la Asamblea Legislativa cuenta con la facultad de legislar en materia electoral, es limitada, ya que debe someterse a lo marcado por el Estatuto de Gobierno, que es emitido por el Congreso de la Unión.

Por lo anterior, para fortalecer a la Asamblea Legislativa consideramos se requiere:

1.- Que se integren todas las facultades legislativas relacionadas con el Distrito Federal y se le retiren a las Cámaras Federales.

2.- Que se otorgue a la Asamblea Legislativa el derecho de iniciativa de leyes federales, en los términos del artículo 71 de la Constitución.

3.- Que se otorgue a la Asamblea participación en la ratificación de reformas constitucionales, de acuerdo al artículo 135 de la Ley Fundamental.

4.- Que se le de facultad a la Asamblea para participar en la erección, modificación o supresión de Estados, conforme al artículo 73, tercera fracción de la Constitución.

5.- Se faculte a la Asamblea Legislativa para expedir el Estatuto de Gobierno.

4.6.2 EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Como hemos visto, una de las aportaciones más importantes de las reformas de 1993 y 1996 fue precisamente el de establecer un nuevo sistema de nombramiento del titular del ejecutivo en el Distrito Federal, que paso de un sistema semiparlamentario a un proceso de elección directa.

En cuanto a la situación actual en la que se encuentra el Jefe de Gobierno del Distrito Federal nos permitimos hacer las siguientes observaciones y consideraciones:

En primer lugar consideramos que el nombramiento debe ser el de un auténtico gobernador, y no de un jefe de gobierno, ya que cuenta con la misma legitimidad que los gobernadores de los Estados, además de que en la realidad tiene las mismas funciones y atribuciones que cualquier otro gobernador.

Otro de los puntos importantes en cuanto al Jefe de Gobierno es el procedimiento que se marca en el Estatuto de Gobierno para su remoción. Señala el artículo 66 del referido ordenamiento:

Son causas graves para la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal las siguientes:

- I. Invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión.
- II. Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión.
- III. No brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello.
- IV. Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público; y
- V. Las demás que determinen otras disposiciones legales y que afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión y el orden público.

Asimismo se establece la facultad el Senado de la Republica o de la Comisión Permanente para iniciar el procedimiento de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En lo particular consideramos que la propia Constitución establece un procedimiento que evitaría una excesiva regulación, como actualmente se da, ya que bien podría utilizarse la figura de la desaparición de poderes que se marca como una facultad del Senado de la República, en el artículo 76, fracción VI.

4.6.3 EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

En cuanto a este órgano de gobierno se refleja de manera clara que es posible la existencia de dos niveles de poder en un mismo territorio, ya que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal cuenta con las mismas atribuciones y funciones que cualquier tribunal de un Estado, sin que exista ningún problema al residir simultáneamente con el Poder Judicial de la Federación.

4.6.4 LA MUNICIPALIZACION DEL DISTRITO FEDERAL.

Como hemos señalado a partir de la reforma de 1928 se suprimió la estructura municipal en el Distrito Federal, lo que ha tenido mas consecuencias negativas que positivas, por lo que consideramos se hace necesario acercar las estructuras de gobierno a la población y si bien es cierto, no puede establecerse la figura municipal en el Distrito Federal, por la necesidad de contar con una visión metropolitana, si es posible contar con la elección directa de los titulares de las demarcaciones político-administrativas, como lo marca la propia Constitución. Además es necesario que se cuente con Consejos Delegacionales, en donde se encuentren representados los habitantes de una delegación política, quienes establezcan las políticas urbanas en esa circunscripción territorial, al mismo tiempo que vigilen y fiscalicen la actuación de los titulares de esas demarcaciones, por lo que proponemos la creación de un régimen municipal metropolitano, que cuente con características propias que permitan al mismo tiempo la existencia de este régimen con la organización metropolitana.

4.7 LAS PERSPECTIVAS DEL DISTRITO FEDERAL EN MEXICO.

Como parte de la amplia reforma que en materia política se ha dado en los últimos años parece avizorar diferentes alternativas de desarrollo del Distrito Federal, que nos permitimos analizar a continuación.

4.7.1 DESAPARICION DEL DISTRITO FEDERAL Y CREACION DEL ESTADO DEL VALLE DEL ANAHUAC.

Esta alternativa parece ser la que a final de cuentas se llegará, de acuerdo a como se ha venido desarrollando el proceso de reforma y debido a que bajo el actual esquema de organización constitucional el Distrito Federal y sus habitantes aun se encuentran limitados en cuanto al ejercicio de la autonomía que le corresponde como entidad federativa y del ejercicio de sus derechos democráticos, esta solución tendría que ir de la mano de una modificación al art. 41 de la Constitución Federal para que en él se estableciera que México es una República democrática, representativa y federal, compuesta por Estados autónomos en cuanto a su régimen interior y unidos por una Federación, lo que llevaría a aceptar la tesis de que la soberanía se encuentra depositada en la Federación y que los Estados son simplemente autónomos, lo que terminaría con el debate teórico de que en mismo territorio no pueden subsistir diferentes niveles de gobierno.

Nosotros consideramos que no existe ningún inconveniente bajo este marco de que convivan ambos poderes, ya que como hemos comentado anteriormente la propia constitución señala cuales son las atribuciones de cada uno de los niveles de gobierno y esto llevaría consiguientemente a que ya como Estado y en ejercicio de su soberanía contará con su propia Constitución local y sus propios órganos de gobierno, así como su participación en el proceso de modificación constitucional.

A esta postura pudieran hacerse dos observaciones; la primera que aun y con todo eso los Poderes Federales pueden en algún momento

quedar bajo la autoridad de los poderes estatales, sin embargo bien puede establecerse la facultad del Congreso de la Unión o bien del Senado de la República como representante del pacto federal de declarar desaparecidos los poderes del Estado en que residan los Poderes Federales como consecuencia de la puesta en peligro de los mismos, así como la facultad del Congreso de legislar en lo relativo a garantizar la seguridad de los Poderes Federales en el lugar en que residan.

Además se establecería como facultad del Congreso el determinar el lugar que sirva de residencia de los Poderes Federales, ya que consideramos que en algún momento puede ser benéfico, de acuerdo a las circunstancias el establecer a los Poderes de la Unión en algún otro Estado, sin que esto ocasione mayores problemas.

Otro de los inconvenientes que pueden señalarse es que el Distrito Federal depende actualmente en una proporción importante de las participaciones federales y que en lo particular consideramos que bajo este nuevo esquema de organización la Federación debe asumir la deuda del Distrito Federal y en lo sucesivo las participaciones federales sean establecidas bajo los mismos criterios respecto de los demás Estados de la Federación, ya que en la actualidad las delegaciones políticas no reciben las participaciones que corresponderían a los municipios.

De esta manera los Poderes Federales residirían en la capital del nuevo Estado.

4.7.2 DISMINUCION TERRITORIAL DEL DISTRITO FEDERAL.

Como hemos venido señalado reiteradamente el único y real propósito de que exista esta figura en el derecho mexicano es el que los Poderes de la Unión tengan un territorio propio para realizar sus labores en un clima de seguridad y que gracias a diferentes fenómenos de índole extrajurídico ha venido creciendo desproporcionadamente, por lo que bien puede mantenerse tal figura, únicamente regresando a su naturaleza primigenia, para lo cual

bastaría con reducir el territorio del Distrito Federal a una circunscripción lo suficientemente indispensable para mantener la sede de los poderes federales.

Para ello bastaría con establecer en un territorio que sea suficiente para albergar a la sede de los Poderes ejecutivo, Legislativo y Judicial y si consideramos que en la actualidad el Palacio de la Justicia Federal y el Palacio Legislativo de San Lázaro se encuentran en colindancia solamente bastaría en un terreno adyacente establecer la sede del Poder Ejecutivo, con lo que dentro de ese espacio se señalaría únicamente a un administrador que velaría por el correcto funcionamiento de ese espacio.

4.7.3 TRASLACION DEL DISTRITO FEDERAL.

Esta alternativa, que es la que se marca en la propia Constitución señala que los Poderes de la Unión se trasladen a otro lugar y que el actual Distrito Federal se convierta en el estado del Valle de México, sin embargo consideramos que esta solución lo único que hace es trasladar el problema a otra parte de la República Mexicana y en nada contribuye a solucionar de fondo la cuestión.

4.7.4 REFORMA POLITICA COMPLEMENTARIA AL DISTRITO FEDERAL.

Esta alternativa consideramos que es factible, ya que se dotaría de los mismos poderes y facultades al Distrito Federal respecto de los Estados, con lo que se garantizaría la participación democrática de los habitantes de esta gran metrópoli y se conservarían aquellas facultades necesarias a los Poderes Federales para asegurar su residencia pacífica.

CONCLUSIONES

PRIMERA. LA FIGURA DEL DISTRITO FEDERAL NO ES INDISPENSABLE EN EL ESTADO FEDERAL. El Estado Federal, en la actualidad se determina como una forma de descentralización política y administrativa, conformada por Estados autónomos en cuanto a su régimen interno, por lo que los Poderes Federales tienen expresamente delimitadas sus facultades en la Constitución, por lo que su residencia en cualquiera de los Estados miembros, no limita sus atribuciones.

SEGUNDA. EL DISTRITO FEDERAL ES UNA PEQUEÑA PORCION TERRITORIAL CUYO PROPOSITO ES GARANTIZAR LA SEGURIDAD DE LOS PODERES FEDERALES. El objetivo primario de la existencia del Distrito Federal es garantizar la seguridad de los Poderes Federales, por lo que es a estos a quienes se otorga la administración de ese territorio, que debe ser única y exclusivamente el mínimo necesario para fijar su residencia, por lo que amplias extensiones territoriales o dualidad de autoridades es contraria a la esencia del Distrito Federal.

TERCERA. EL SISTEMA FEDERAL Y OBIAMENTE EL DISTRITO FEDERAL SON INSTITUCIONES ESTABLECIDAS ARTIFICIALMENTE EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO. El Estado Mexicano, desde su formación ha contado con una decisiva influencia del derecho norteamericano, lo que ha dado como resultado la adecuación de diversas instituciones políticas, entre ellas la forma de Estado Federal, que no cuenta con raíces profundas en la tradición jurídica y

política de nuestro país, lo que ha llevado a que se desvirtue su naturaleza, además de que en la actualidad el Estado Central o Unitario es el que se encuentra establecido en la gran mayoría de los Estados.

CUARTA. EXISTE UNA EXCESIVA REGULACION CONSTITUCIONAL RESPECTO AL DISTRITO FEDERAL. A partir de 1987 se pretendió ampliar el régimen democrático en el Distrito Federal, sin embargo en la actualidad se ha caído en una excesiva regulación constitucional, ya que se cae en la minuciosidad y muchas de las cuestiones deberían ser objeto de una ley secundaria, específicamente el Estatuto de Gobierno. En nuestro país se da la mayor regulación constitucional en el Mundo del Distrito Federal.

QUINTA. LA NATURALEZA JURIDICA DEL DISTRITO FEDERAL. El Distrito Federal es una entidad federativa, es decir parte integrante de la Federación, con personalidad jurídica y patrimonio propio y que a diferencia de los estados de la Federación no cuenta con autonomía.

SEXTA. ES POSIBLE Y VALIDA LA EXISTENCIA DE DIFERENTES NIVELES DE GOBIERO EN UN MISMO TERRITORIO EN EL SISTEMA FEDERAL. Como ya señalamos la coexistencia de diferentes niveles de gobierno es posible en mismo territorio, siempre y cuando se delimiten claramente sus funciones, así como los mecanismos necesarios para resolver los conflictos que se susciten por ello.

SEPTIMA. LA ACTUAL REGULACION CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL AUN LIMITA EN DESARROLLO DEMOCRATICO DEL DISTRITO FEDERAL. Aun y con las diferentes reformas políticas que se han dado al Distrito Federal, sus habitantes no cuentan con derechos políticos plenos, principalmente en lo que respecta a la función legislativa local.

OCTAVA. ES NECESARIA UNA REFORMA POLITICA COMPLEMENTARIA PARA IGUALAR EL ESTATUS POLITICO DEL DISTRITO FEDERAL. Consideramos que una nueva fórmula para avanzar democráticamente en el Distrito Federal, se requiere igualar los derechos políticos de sus habitantes, así como la naturaleza jurídica, respecto a las demás entidades federativas, consistente en dotarle de facultades legislativas plenas, igualdad jurídico-política del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y establecimiento de un régimen municipal metropolitano.

NOVENA. EL DISTRITO FEDERAL EN NUESTRO PAIS HA SIDO FRUTO DEL PRESIDENCIALISMO En México, el Distrito Federal se convirtió en un elemento de control político del Presidente de la República, lo que ocasionó su ensanchamiento constante y la irresponsabilidad política.

DECIMA. LA CIUDAD DE MEXICO Y SUS CONDICIONES SOCIOECONOMICAS HAN REBASADO EN MUCHO LA FIGURA DEL DISTRITO FEDERAL La experiencia ha demostrado que para el gobierno de las grandes metrópolis es necesaria una gran participación social y política de sus habitantes, y que la figura del Distrito Federal no cubre todas estas necesidades.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 10 ed. Ed. Porrúa, Méx. 1991.

Alvarez José Rogelio. Imagen de la Gran Capital, Enciclopedia de México, Méx. 1985.

Barragán José. Actas Constitucionales Mexicanas (1821-1824) Tomo X. Diario de Sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana. Ed. UNAM, Méx. 1994.

Burgoa Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa; 9 ed. Méx. 1994

Córtés Hernán. Cartas de Relación. Colección "Sepán Cuántos" No. 7 Ed. Porrúa, Méx. 1988.

Coyoacán. Monografía. Ed. D.D.F. Méx. 1997.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917. Edición facsimilar. Ed. LIV Legislatura. Cámara de Diputados 2 tomos. Méx. 1989.

Dumbauld Edward. Jefferson, sus escritos políticos, trad. Matías Cirici Ventallo. Ed. Diana. Méx. 1965.

Estudios Jurídicos en Torno a la Constitución Mexicana de 1917 es su septuagésimo quinto aniversario. Ed. I.I.J UNAM. Méx. 1992.

France Toinet Marie. El Sistema Político de los Estados Unidos. Ed. F.C.E. Colección Política y Derecho. Méx. 1984.

García Purón Marie. México y sus Gobernantes. ed. Actualizada por Salvador Rivero y Martínez. Ed. Joaquín Porrúa. Méx. 1984.

Hans Kelsen Teoría Pura del Derecho Ed. Porrúa-UNAM 6a reimpresión; trad. Roberto J. Neunengo, Méx. 1989.

Justo López Mario. Manual de Derecho Político; Ed. Kapelusz, Buenos Aires 1973.

Palavicini Felix F. Historia de la Constitución de 1917; II tomos, Serie Clásicos del Derecho Mexicano X. De. TSJDF. Méx. 1992.

Rabasa O. Emilio y Caballero Gloria. Mexicano esta es tu Constitución. 9a. ed.; Ed. LV. Legislatura Cámara de Diputados.

Sánchez Agesta Luis. Principios de Teoría Política; Ed. Nacional; Madrid 1966.

Sayeg Helu Jorge. Federalismo y Municipalismo Mexicanos; serie Investigaciones Legislativas. Ed. LII Legislatura, Cámara de Diputados. Méx. 1984.

Serra Rojas Andrés. Ciencia Política; 9 ed. Ed. Porrúa. Méx. 1988.

Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1995; 19 ed. Ed. Porrúa, Méx. 1989.

Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucionale Mexicano; 23 ed. Ed. Porrúa, Méx. 1989.

Valencia Sarmona Salvador. El Poder Ejecutivo Latinoamericano; Ed. UNAM. Méx. 1979.

Zarco Francisco. Historia del Congreso Constituyente de 1857; serie Clásicos del Derecho Mexicano XI. Ed. TSJDF. Méx. 1992.

Zurita Lagunes Juan (coordinador) Derechos del Pueblo Mexicano Tomos V, VI y XL. Ed. XLVI Legislatura. Cámara de Diputados.

REVISTAS.

Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM; No. 187-188 enero. Tomo XLIII.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición facsimilar del texto original de 1917. Ed. L Legislatura de la Cámara de Diputados. Méx. 1977.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Serie Textos Jurídicos Ed. D.D.F.-I.I.J. UNAM. Méx. 1990.

Ley de Organización del Distrito Federal y Territorios Federales. Diario Oficial de la Federación del 13 de abril de 1917.

Constitución de la República Federativa de Brasil. Ed. UNAM-F.C.E. Méx. 1993.

Constitución de la Nación Argentina de 1994. Ed. Betina, Buenos Aires 1994.

Constitución de la República de Venezuela. Ed. UNAM-F.C.E. Méx. 1992.