

165
29.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON**

**DIAGNOSTICO Y PROPUESTA PARA LA REFORMA
JURIDICO - POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL.**

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a:

PATRICIA GARDUÑO MORALES

Asesor: Lic. Fernando Pineda Navarro



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

México, 1998

266490



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*A mi mamá que ha estado conmigo en
todo momento.*

*A mis hermanas y hermanos porque
sin su apoyo no lo hubiera logrado*

*A mis amigas y amigos con quienes
comparto ideales, esperanzas y anhelos*

*A mi querida Universidad Nacional
Autónoma de México, Campus Aragón*

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	
CAPITULO I: ANTECEDENTES Y CONCEPTO DEL DISTRITO FEDERAL....	10
1.1 GENESIS DEL FEDERALISMO NORTEAMERICANO.....	10
1.2 LA IDEA DE ESPACIO FISICO DE PROTECCION.....	12
1.3 DISTRITOS FEDERALES LATINOAMERICANOS.....	13
1.4 LA IDEA DE DISTRITO FEDERAL MEXICANO.....	16
CAPITULO II: EVOLUCION JURIDICO-POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL.....	19
2.1 LA CONFIGURACION DE LA CIUDAD DE MEXICO.....	19
2.2 EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCION DE 1824.....	23
2.3 EL DEBATE ENTRE CENTRALISTAS Y FEDERALISTAS.....	25
2.4 LOS CONCEPTOS DE SANTA ANNA Y COMONFORT.....	26
2.5 LA CONSTITUCION DE 1857.....	26
2.6 LIMITES ESPACIALES POR DECRETO DE 1898.....	27
2.7 LA CONSTITUCION DE 1917.....	28
2.8 REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1987 Y 1993.....	30

CAPITULO III: EL DISTRITO FEDERAL EN LA ACTUALIDAD.....33

3.1 MARCO DE REFERENCIA..... 33
3.2 POBLACION..... 35
3.3 ACTIVIDAD ECONOMICA.....36
3.4 COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.....37
3.5 SERVICIOS EDUCATIVOS.....38
3.6 SEGURIDAD SOCIAL, SALUD Y ECOLOGIA..... 39
3.7 SEGURIDAD PUBLICA.....40
3.8 GOBIERNO.....41

CAPITULO IV: LA CIUDAD DE MEXICO REAL Y FORMAL.....43

4.1 EL DISTRITO FEDERAL Y LA CIUDAD DE MEXICO.....43
4.2 MARCO LEGAL DEL DISTRITO FEDERAL.....45
4.3 CONCENTRACION DE FACULTADES DE AUTORIDAD (1993).....47
4.4 DERECHO COMPARADO CON LOS ESTADOS.....49

CAPITULO V: CRISIS JURIDICO-POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL.....52

5.1 LOS PARTIDOS POLITICOS Y LA ACCION LEGISLATIVA..... 52
5.2 MESA PARA LA REFORMA POLITICA DE 1995.....55
5.3 REFORMAS AL ARTICULO 122 DE LA CONSTITUCION POLITICA (1996).....57
5.4 ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (1997)..... 59
5.5 REFORMULACION DE LA DEMOCRACIA Y EL FEDERALISMO.....62
5.6 DIALOGOS PARA LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL (1998) 66

CAPITULO VI: DISTRITOS FEDERALES EN DERECHO COMPARADO.....78

6.1 IMPORTANCIA DEL ANALISIS JURIDICO COMPARADO.....78

6.2 CONCEPTOS BASICOS.....78

6.3 CUADRO COMPARATIVO.....80

6.4 REVALORACION DE LOS DISTRITOS FEDERALES.....82

CONCLUSIONES84

SIGLAS EMPLEADAS.....92

RELACION DE CITAS.....93

BIBLIOGRAFIA.....96

INTRODUCCION

LA MEGALOPOLIS MAS POBLADA DEL MUNDO

En la ciudad de México habitaban 15'047,685 personas, según registro del Censo Nacional de 1990, cuya estimación en 1997 es de 18.5 millones de habitantes.

En el área metropolitana de la ciudad de México radica el 18.5% de la población total del país. Asentándose el 54.73% de los habitantes dentro del Distrito Federal, comprendido en 16 Delegaciones Políticas, y el 45.27% en 27 municipios conurbados.

El Distrito Federal posee una extensión territorial de 1,496 km² y una extraordinariamente alta densidad general de 5,504 habitantes por kilómetro cuadrado. Así entendido, la ciudad de México no es la urbe espacialmente más extendida del mundo, pero si la megalopolis más poblada del planeta y una de las más densas.

Esta extraordinaria concentración de hombres, construcciones, vehículos e infraestructura, en un espacio relativamente pequeño, es la causa no sólo de la problemática administrativa por suministrar servicios, el elevadísimo costo de la tierra y la vivienda, o los conflictos de la seguridad, la vialidad y el transporte, sino también es la causa de la escasez y competencia en los puestos de trabajo, de los altos índices de accidentes, fricción social y delincuencia que se padecen.

Asimismo el rápido crecimiento poblacional, que a partir de la década de los sesenta experimenta la urbe, se generó en el contexto de un inesperado y no planeado trazo urbano, que no pudo visualizar las necesidades de integración futura, cuyo saldo ha representado inequidad o rezagos en la infraestructura, servicios y equipamiento públicos.

En términos sociales, el censo del noventa reveló que sólo un 31.4% de sus habitantes nació en el Distrito Federal. Por sexo 47.8% son varones y 52.2% mujeres. Del análisis por edades

se verificó que la población es predominantemente joven: 42.3% tiene menos de 19 años, porcentaje que alcanza el 62.7% si se incluyen los grupos de 20-30 años, siendo sólo el 7.45% de la población mayor de 60 años.

Los niveles de alfabetización e instrucción son los más altos del país, representando el analfabetismo en promedio un 4% de la población adulta y a un nivel escolar de 5.4 años; cifras que por demás mejoran muy rápidamente, demandando consecuentemente exigencias de renovación de los conceptos y los ambientes.

Aunque las estadísticas están afectadas por múltiples factores extrínsecos -desaciertos en el manejo de las finanzas públicas, mercado informal y desempleo masivo-, el Distrito Federal posee una enorme fuerza de trabajo representada por una población económicamente activa estimada en poco más del 40%. Hasta los noventa el 78% de los ocupados eran asalariados, 16% trabajaba por su cuenta y 2.9% se autoconsideraba empresario. En términos de ingresos, las disparidades son muy importantes y graves, pues el 70% percibe menos de 5 salarios mínimos y solo el 10% gana por encima de 10 veces ese salario. Salario mínimo equivalente en marzo de 1995 a menos de tres dólares diarios, derivado del mal manejo que de las finanzas públicas han hecho los últimos gobiernos y que se expresa en el deterioro de la paridad de nuestra moneda contra las principales divisas.

En materia de seguridad pública los ilícitos mostraron en 1993 un promedio diario de delitos denunciados de 364, cifra que ha crecido asombrosamente en los últimos años derivado de las crisis económicas y políticas, que aunan pobreza, desempleo, impunidad y corrupción de los cuerpos policíacos. El 46% de los delitos son robos, el 34% daños en propiedad ajena, amenazas y similares, 17% lesiones, 2% delitos sexuales y 1% homicidios. Particularmente ha venido aumentando la proporción de delitos cuyas víctimas son mujeres, personas de la tercera edad y pequeños infantes; de la misma forma en que los delincuentes realizan estos ilícitos por vía del ataque armado. Y por el perfil de edad, casi la mitad de los ilícitos es cometido por sujetos cuya edad fluctúa entre 16 y 18 años, lo que los hace inmunes a las

penas legales. En 1997 el promedio diario de delitos denunciados fue de 706 lo que indica el problema de inseguridad en que vivimos los capitalinos.

El Distrito Federal por ser asiento de los Poderes de la Unión y espacio para ejercer facultades exclusivas del Ejecutivo, ha quedado atado a un marco jurídico "sui generis". Y aunque la ciudad ha gozado de los beneficios de su carácter de capital, es una realidad lamentable que los ciudadanos del Distrito Federal durante décadas no pudieron gozar del ejercicio pleno de sus derechos políticos entendidos como "votar y ser votados", a la manera del resto de los mexicanos, debido al esquema jurídico que lo rigió, a la inercia de la tradición presidencialista y a la multiplicidad de mecanismos administrativos, que se han implementado a lo largo del tiempo.

PREGUNTAS FUNDAMENTALES

La suma de factores de carácter psicológico, antropológico, urbanístico, histórico y social, lo mismo que factores económicos, jurídicos y políticos, colocan a la ciudad de México y al Distrito Federal ante dilemas cruciales e impostergables, entendidos como de Reforma Jurídica y de Reforma Política que conduce a interrogantes precisas:

- De verdad la ciudad de México es el Distrito Federal?
- El Distrito Federal puede seguir estableciendo sus límites mucho más allá de las sedes reales de los poderes?
- Qué tipo de representación ciudadana debe operar?
- Será conveniente conformar el Estado del Valle de México?
- Es justo que el Distrito Federal no cuente con un Congreso Local?
- Qué tipo de Ley fundamental debe regir el Distrito Federal?
- Cómo logrará el Distrito Federal el equilibrio de poderes?
- Qué facultades deberán ser adjudicadas a la administración centralizada, a la descentralizada y cuáles servicios podrían concesionarse?

Las respuestas han de ser realistas, objetivas, claras, directas, precisas, dentro de criterios de generalidad, causalidad y legalidad bien definidos.

REFORMA INAPLAZABLE

En el actual escenario de la ciudad de México, florece una sociedad profundamente inquieta y deseosa de ejercer un papel protagónico en su propio presente y futuro, emergiendo el reclamo por ejercer plenamente sus derechos ciudadanos.

Las autoridades han respondido con alguna apertura para adentrarse en una complicada reforma política, asumiendo -por lo menos aparentemente- los riesgos y la voluntad de adaptar al Distrito Federal a las nuevas realidades y aceptando que ello representará implicaciones de naturaleza jurídica.

Junto a las autoridades, los partidos políticos han adoptado y reconocido como objetivo general el perfeccionamiento de la vida política del Distrito Federal, cuyas disyuntivas más importantes están referidas a la naturaleza jurídica y política que debe adquirir el Distrito Federal, y consecuentemente, a las nuevas formas y órganos de gobierno, a la elección de sus titulares, a la naturaleza y democracia en las Delegaciones, a las nuevas formas de participación ciudadana, a las reformas judiciales, a la seguridad pública y a la relación del Distrito Federal con el resto de los municipios periféricos que conforman la urbe.

A efecto de que la reforma política no se convierta en un instrumento "patológico", resulta indispensable que las "posiciones partidistas" -especialmente la del partido oficial-, sean suficientemente abiertas, tolerantes y honestas para encontrar puntos de acuerdo surgidos del enfoque antropológico, sociológico, económico, jurídico y urbanístico, y que en lo político resulte perfectamente claro que se requiere una reforma jurídica que favorezca "la

democratización, la representatividad y la equiparabilidad" de los ciudadanos y las leyes del Distrito Federal con el resto de la Federación.

TRASCENDENCIA DE LA REFORMA JURIDICO-POLITICA

La estrecha relación que guarda el fenómeno social y el político, tiene necesariamente en lo jurídico su punto de contacto. La reforma social que la ciudadanía ha impreso en sus quehaceres cotidianos requiere de modificaciones jurídicas para plasmarse en reforma política. Así entendido, toda reforma política supone de suyo una reforma jurídica.

En el caso de la ciudad de México y del Distrito Federal, las reformas al marco jurídico-político son un reclamo popular y partidista, una necesidad real y un proceso gubernamental en marcha. La Reforma que la ciudad espera sea sancionada por las leyes, habrá de llegar hasta sus finales consecuencias, o bien pagar el tributo de la inoperabilidad. Para acercarnos al año 2000 tenemos los ciudadanos que definir los conceptos, la naturaleza, los alcances y los métodos que la lleven a cabo. Este trabajo trata de sentar las bases en las que la reforma presumiblemente tendría éxito.

En este documento se pretende fijar un diagnóstico objetivo de la realidad jurídica del Distrito Federal; abarcando sus antecedentes y evolución conceptual, hasta definir su realidad y configuración actual, su crisis jurídico-política, su confrontación en derecho comparado, de manera que finalmente se fijen algunas propuestas que de manera concluyente permitan la reforma jurídico-política que la ciudadanía merece para el ejercicio cabal de sus libertades y derechos.

En el desarrollo de este trabajo se realizan continuas referencias de carácter bibliográfico lo mismo que de carácter documental. En método, se pretende unificar los datos informativos de la realidad social con el marco legal, reflexionados a la luz de la doctrina del Derecho y la discusión parlamentaria.

Importante es hacer notar que para efectos de este trabajo se distinguen, terminológicamente, tres conceptos y alcances: Entendiéndose por Distrito Federal el espacio que conforman las 16 Delegaciones; por Ciudad de México el área urbana comprendida dentro de la Cuenca del Valle de México; y por zona metropolitana el conjunto urbano conformado por el Distrito Federal, la Ciudad de México y los Municipios conurbados.

CAPITULO I: ANTECEDENTES Y CONCEPTO DEL DISTRITO FEDERAL

1.1 GENESIS DEL FEDERALISMO NORTEAMERICANO

El concepto de Distrito Federal está vinculado a la evolución histórica de las formas de organización política, y como su nombre lo enuncia pertenece al ámbito del sistema federal.

Para abordar el estudio de los antecedentes y modernos conceptos de nuestro Distrito Federal, tendremos que acudir a sus fuentes históricas y de derecho comparado, pues el federalismo es particularmente un fenómeno histórico, cuyas características han sido delineadas por una combinación de pensamiento abstracto y realidad concreta.

“La idea moderna del sistema federal ha sido determinada por los Estados Unidos de América” (1).

Cronológicamente el sistema federal se gestó durante el proceso de independencia norteamericano, debido a la forma de participación política que Inglaterra guardaba con las trece colonias inglesas localizadas en la costa atlántica de Norteamérica.

Las colonias eran independientes entre sí, subordinadas a la corona inglesa; pero desde 1619 los colonos podían hacerse representar en Londres como hombres libres y ciudadanos ingleses.

El federalismo norteamericano surgió del reflujo de acontecimientos que la independencia de las colonias y la dependencia al soberano generaba entre los colonos.

El propósito de integración de las colonias estuvo en un principio motivado por la necesidad de defenderse de los ataques de los indios nativos, lo mismo de que las vigorosas estrategias

comerciales de holandeses y franceses. La primera reunión de representantes coloniales se tituló Confederación de las Colonias Unidas de Nueva Inglaterra, celebrada en 1643. Y en 1684 se llevó a cabo la primera convención de Albany, con objetivos similares. Después las colonias pensaron en unirse y presentar un frente común en momentos que consideraron agresivos por parte de Inglaterra, tales como recaudación y gasto público.

Benjamin Franklin presentó en 1754, en una segunda reunión, el denominado Plan de Unión de Albany, en que describía un original programa de gobierno federal que proponía una presidencia y un consejo electo por asambleas locales coloniales. El plan fue desechado por considerarse atentatorio de la Corona, radicalmente regionalista y anárquico por sus potenciales repercusiones fiscales.

“La idea de unión entre las diversas colonias inglesas de América, tan diferentes las unas de las otras y tan indiferentes las unas con las otras, parece haberse impuesto bajo la presión de cuatro factores sucesivos: las necesidades de la defensa contra los indios y la rivalidad comercial holandesa, desde luego, después de la rivalidad francesa, y la rebelión común contra las medidas tomadas por el gobierno de Londres” (2).

En 1764 el Parlamento Inglés expidió las Leyes de Townshend que gravaban con severos impuestos el comercio colonial, provocando una vigorosa reacción ciudadana que se oponía a las leyes de ingresos y del timbre que agobiaban su economía. Bajo el argumento de que las colonias no se consideraban representadas suficientemente en el Parlamento por carecer de miembros en la Cámara de los Comunes, los colonos afirmaron que los impuestos habían sido fijados sin representación y por tanto de forma ilegal.

En octubre de 1765 se reunió en Nueva York un congreso intercolonial caracterizado por ideas revolucionarias y nacionalistas; el representante de Carolina del Sur afirmó: “todos nosotros somos americanos”. El 5 de septiembre de 1774 se reunió en Filadelfia el llamado Congreso Continental, cuya idea más firme consistió en configurar una Constitución por

encima de los poderes, inclusive del legislativo, que considerara nulos los actos de autoridad que rebasaran las normas constitucionales, buscándose dar supremacía a una constitución rígida. Thomas Jefferson, John Adam's y James Wilson participaron notoriamente en la configuración de estos conceptos. En un segundo Congreso Continental reunido nuevamente en Filadelfia, el 4 de julio de 1776 se llevó a cabo la declaración de independencia. El sistema federal norteamericano concedió a las colonias la característica de Estados Independientes, a la vez que dejó a salvo una alianza federativa.

1.2 LA IDEA DE ESPACIO FISICO DE PROTECCION.

La asamblea constituyente norteamericana que había estado operando en la ciudad de Filadelfia, presidida por George Washington y hombres notables entre los que se contaban grandes juristas, rectores de universidades y profesores de Derecho, ajustados al sentido común y a una visión práctica de la realidad; sin embargo, las reuniones habían sido hostilizadas por grupos opositores, debiendo emigrar a diversas poblaciones en busca de protección.

“No es extraño que, en vista de ese precedente, los Constituyentes hubieran pensado en la necesidad de que el gobierno nacional residiera en un lugar exento de la jurisdicción de cualquier Estado de la Unión, para lo cual dotaron al Congreso Federal de la facultad de ejercer exclusivamente el Poder Legislativo sobre un distrito, no mayor de diez millas cuadradas, que por cesión de Estados particulares y aceptación del Congreso, venga a ser el asiento del Gobierno de los Estados Unidos, según el artículo 1º, sección VIII, inciso 17, de la Constitución de aquel país” (3).

Los Estados de Maryland y Virginia cedieron el territorio que adquirió el nombre de Distrito de Columbia, y que se destinó para residencia de los Poderes Federales.

Sobre este territorio federal se definió que solo tuvieran jurisdicción los Poderes Federales, sin sumisión a poderes locales, ateniéndose solamente a reglas constitucionales. Los habitantes del Distrito Federal carecerían de gobierno propio. La autoridad se encomendó a tres comisionados que designaba el Presidente de la República.

El Distrito Federal norteamericano surgió dentro de un esquema jurídico-político entendido como de “espacio físico de protección”.

1.3 DISTRITOS FEDERALES LATINOAMERICANOS.

En latinoamérica prevalecía un clima independentista en la primera década del siglo XIX. Las razones que fraguaban estos propósitos eran muy diferentes a las razones norteamericanas. En América Latina la monarquía española había establecido virreinos desde los tiempos de la conquista y durante más de dos siglos de trono Hasburgo, que concedía gran autonomía a las poblaciones de ultramar. Más al acceso de los Borbones a fines del siglo XVIII, la visión política y de gobierno se modificó radicalmente, considerándose a los antiguos virreinos y capitanías como intendencias y colonias. De manera que en una segunda etapa histórica los pueblos latinoamericanos se asemejaron a los Norteamericanos.

Los independentistas latinoamericanos se sintieron atraídos por las tesis norteamericanas en la lucha anticolonial; las ideas federales aunque no guardaban relación directa con su realidad social, resultaron también fuertemente atractivas por su novedad conceptual.

“Si el sistema federal fue, en el país de donde es oriundo, un producto de la propia experiencia, al cabo del tiempo se le consideró susceptible de ser utilizado en pueblos que no habían recorrido análoga trayectoria histórica a la que en Estados Unidos desembocó natural y espontáneamente en la forma federal. De este modo se independizó el sistema federal del fenómeno histórico que lo hizo aparecer y conquistó vigencia autónoma en la doctrina y en la práctica constitucional” (4).

Los historiadores han discutido largamente acerca de la conveniencia o inconveniencia, justificación o injustificación, que nuestras naciones tuvieron al imitar el modelo político norteamericano. Sin embargo, entre los juristas tal duda no existe, pues el federalismo sirve para centralizar poderes antes dispersos, como aconteció en Estados Unidos, pero también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados, según sucedió entre nuestras naciones.

El sistema federal fue adoptado por Canadá, Brasil y México, y después se extendió al resto del continente. El sistema político se interpretó como una técnica Constitucional, cuya conveniencia y eficacia adoptó las modalidades de cada región.

Al consumarse los movimientos independistas de diversas naciones latinoamericanas, no eran varios Estados los que reclamaban vida independiente, sino Estados unitarios que correspondían a antiguos virreinos y capitánías. Resulta revelador que los diputados de los primeros congresos constituyentes de México, Argentina, Colombia y Brasil, no representaron regiones autónomas, ni aún en el caso de las entidades centroamericanas que no habían pertenecido a Nueva España, pero que habían enviado representantes al Congreso Mexicano. Los viejos virreinos fueron, si acaso, Estados unitarios, pero homogéneos, indivisibles en sus comarcas o regiones por carecer de autonomía o gobierno propio. A tal grado prevalecía esta realidad que Simón Bolívar conceptuó una liga de naciones hispanoamericanas.

Dice Floris Margadant: "A partir de 1810 se presenta en las Indias iberoamericanas una serie de revoluciones y conatos de revolución por cuya consecuencia Venezuela se independiza por primera vez en 1811; Paraguay obtiene la libertad en 1811, Argentina en 1816 y Chile en 1818. Un año importante, es 1819 cuando Colombia, Venezuela y Ecuador forman la República de Gran Colombia, con Simón Bolívar como presidente. México y Perú siguen en 1821. En 1823, el Istmo se separa de México y se subdivide en 1839 en cuatro pequeños estados; Bolivia (1825) es el

último caso de esta serie de independizaciones; después, en 1828 se forma Uruguay a causa de un conflicto entre Argentina y el Brasil. Con excepción de breves intervalos en México, las antiguas posesiones españolas optaron por la forma republicana, a veces con perfiles federales. Estas nuevas constituciones han variado con frecuencia, y muchas de las nuevas naciones han conocido largas fases de dictadura. Algunas veces, tales dictaduras tenían favorables aspectos de despotismo ilustrado" (5).

"...Bolívar pensaba en una Liga de Naciones Hispanoamericanas independientes, sometidas a una ley común, que fijase sus relaciones externas y les ofreciese el poder conservador de un congreso general y permanente. La Santa Alianza prestaría su reconocimiento a los nuevos Estados. El orden interno se conservaría intacto entre ellos y dentro de cada uno, y todos los bienes, en fin, incluyendo la reforma social, se alcanzaría bajo los santos auspicios de la libertad y de la paz. El proyecto bolivariano para el Congreso no incluía al Brasil, porque la asamblea había de ser de las repúblicas americanas, antes colonias Españolas" (6).

Nacido en Caracas, Bolívar, fue considerado un Libertador cuyas ideas estuvieron vinculadas a la Confederación de Estados. La confederación integraría Estados que conservarían su soberanía interior y exterior, de forma que las decisiones de los órganos de la Confederación no obligarían directamente a los súbditos de los Estados, sino previa aceptación por el gobierno de cada Estado confederado, adhesión que imprimiría autoridad y soberanía a las leyes.

El proyecto bolivariano incluía fundamentalmente a Colombia, Venezuela, Ecuador y lo que hoy es Bolivia. Esta zona del continente representaba para las naciones europeas, la región que en ese tiempo poseía mayor prestigio.

"Cabe recordar que en ese tiempo Colombia era la más conocida de las naciones americanas" (7).

El fracaso de Bolívar está vinculado al hecho de que una propuesta de confederación no resultaba mejor que la configuración federal que los Estados unitarios definieron para sí.

“En la federación los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central” (8).

El sistema federal fue adoptado por la mayoría de las Naciones latinoamericanas, mediante congresos constituyentes, que en el caso de Argentina, Venezuela y México, comprendieron discusiones parlamentarias en torno a la conveniencia de establecer espacios físicos de protección para albergar la sede de sus poderes supremos.

1.4 LA IDEA DE DISTRITO FEDERAL MEXICANO

La captura y muerte de los primeros caudillos, Hidalgo y Allende, fue relevada por personalidades como Ignacio López Rayón y José María Morelos, en la cabeza del movimiento independentista mexicano.

Rayón fue abogado y Morelos clérigo, combinación que permitía una nueva visión sobre el proceso libertario. En 1818, en Zitácuaro, Rayón erigió la Suprema Junta Nacional Americana. Diversas publicaciones como El Despertador Americano, El Ilustrador Nacional, El Ilustrador Americano, El México Independiente, Diario de México, El Pensador Mexicano y la Gaceta del Gobierno Provisional Mexicano, involucraron a pensadores juristas como Francisco Severo, José María Coss, Andrés Quintana Roo, José María Liceaga y José Joaquín Fernández de Lizardi. Todos ellos permitieron y permearon las ideas no sólo independentistas de España, sino también dieron lugar al debate republicano, democrático y federal, como modelo a seguir en el México futuro.

Morelos expidió cuatro planas tituladas "Sentimientos de la Nación". El caudillo expuso en forma precisa y sumaria los principios políticos a los que los mexicanos tenían pleno derecho.

El 6 de noviembre de 1813 el Congreso de Anáhuac se instaló en la ciudad de Chilpancingo resolviendo la declaración de independencia firmada por quienes constituían cabeza del movimiento a la vez que poseían el carácter de juristas y a los que ya hemos hecho referencia.

"Los congresistas de Chilpancingo pudieron todavía emprender una obra heroica: la promulgación del Decreto Constitucional, efectuada en el pueblo de Apatzingán (Michoacán), el 22 de octubre de 1814. Carta Magna que recogía, codificándolos con más precisión, los principios hechos públicos un año antes en Chilpancingo. Una saludable escala de reposo en la hacienda de Puruarán permitió a Morelos y a los diputados del Congreso ambulante, reorganizar al gobierno, enviar una embajada a los Estados Unidos y publicar un extraordinario Manifiesto a las Naciones, que es quizás el texto justificativo de la independencia, más inteligente y mejor fundamentado de cuantos se lanzaron entre 1810 y 1821" (9).

"El 4 de octubre de 1824, a las doce del día, los noventa y nueve Diputados del Soberano Congreso Constituyente firmaron la Constitución. Aquellos mexicanos se sentían embargados por una honda emoción; estaban seguros de que aquella Constitución era la fórmula mágica que conduciría a la nación a su felicidad. A las dos de la tarde se dispararon salvas de artillería desde Peralvillo, Santa Ana, Belén Loreto, Chapultepec y la Ciudadela para anunciar el gran suceso. En las calles empezó a congregarse la gente y los balcones se llenaron de curiosos. Un repique general de campanas acompañó al Soberano Congreso en su solemne traslado desde su recinto en la antigua iglesia de San Pedro y San Pablo hasta Palacio Nacional" (10).

“En atención a lo estipulado en el artículo 50 de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, se creó el Distrito Federal para servir de residencia a los Supremos Poderes de la Federación” (11).

CAPITULO II: EVOLUCION JURIDICO POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL

2.1 LA CONFIGURACION DE LA CIUDAD DE MEXICO.

El territorio donde geográficamente se localiza la ciudad de México corresponde a la porción centro sur de la Cuenca de México (9,600 Km²), limitada al norte por la sierra de Guadalupe y al sur por la sierra del Ajusco. Durante miles de años una parte muy importante del actual Distrito Federal se encontraba cubierta por agua, que abarcaba seis lagos con una superficie de 1,000 Km².

Las más antiguas huellas de ocupación humana datan de 20,000 años. Se han encontrado vestigios en Tlapacoya, Tepexpan, Santa Isabel Ixtapa y Los Reyes Acozac. Más recientes resultaron las culturas de Cuicuilco y Teotihuacán, que desarrollaron en el Valle muchas de sus actividades agrícolas. Otros centros de población de importancia se establecieron por influencia de la cultura Tolteca, en Xochimilco, Chalco, Iztapalapa y Azcapotzalco.

La naturaleza hidrológica de la Cuenca permitía el desarrollo de poblaciones que desarrollaban actividades agrícolas, bajo condiciones muy propicias, pues los suelos eran sumamente fértiles, con cubierta vegetal abundante. Los lagos de Xochimilco y Texcoco eran los de mayor magnitud. La lluvia intensa permitía un ciclo constante que alimentaba los lagos y los mantos freáticos. El agua era asequible para una irrigación permanente y las barrancas permitieron irrigar por inundación. Abundante agua potable permitió la existencia de un rico y variado entorno ecológico, abundante en plantas, flores, frutos, bosques, aves, insectos, reptiles, peces y diversas especies de mamíferos.

Los antiguos pobladores al igual que los actuales, han tenido como mayor problema el drenaje de la planicie aluvial. Por lo que desde épocas prehispánicas se construyeron diques, canales y calzadas.

Los Mexicas penetraron al valle desde el norte, asentándose inicialmente en las laderas de Chapultepec, fundando en 1325 la ciudad de Tenochtitlán en un islote que ampliaron paulatinamente mediante diversas obras de ingeniería, consistentes en diques, rellenos y desecaciones, lo mismo que construyendo calzadas para interconectar tierras firmes. En particular es de hacer destacar que Tenochtitlán era una ciudad doble considerando Tlaltelolco.

Los líderes Aztecas establecieron diversas alianzas con pueblos ribereños, lo que les permitió configurar una ciudad-estado cuyo resultado fue una comunidad urbana central con extensiones rurales periféricas y campañas militares expansivas que alcanzaron el Atlántico hacia el oriente y el Pacífico al poniente. Su influencia y dominio transformaron al Azteca en un imperio que doblegó mediante la guerra, el comercio y fuertes tributos, a las culturas y poblaciones de todo el altiplano.

La Gran Tenochtitlán mostró un notable escenario que modificó el contexto natural. Su edificio más importante era conocido como el Templo Mayor, a cuyos extremos estaban el Templo de Quetzalcóatl, la Casa de Moctezuma y el Recinto para el Juego de Pelota; todos ellos rodeando la Gran Plaza cuya función era el tianguis. El sistema de comunicación más importante era por agua, sobre ininidad de barcas que se detenían en embarcaderos estratégicamente localizados. El agua potable se obtenía de manantiales y se traía a la ciudad por acueductos como el de Chapultepec.

En agosto de 1521 la ciudad de los mexicas fue arrasada por los ejércitos de Hernán Cortés, quien la comparó con Sevilla y Córdoba, asombrado por sus calles, puertos, plazas, mercados, templos, palacios y casas. La destrucción de Tenochtitlán fue radical, hasta sus cimientos, el historiador Orozco y Berra afirmó que la población podía exclamar: "Aquí fue México".

Cortés se trasladó a Coyoacán fundando el primer Ayuntamiento del valle, nombrando alcaldes, regidores y procurador, haciendo de este lugar la capital y asiento del poder político militar, aunque algunos conquistadores opinaron que Tacuba o Texcoco eran lugares con mayor conveniencia física y estratégica, sin las restricciones que imponía a la población Azteca el centro del lago. Cortés se opuso diciendo respecto de Tenochtitlán: "Esta ciudad que en tiempo de los indios había sido señora de las otras provincias a ella comarcanas que también era razón que lo fuese en tiempos de los cristianos". Decretando que la nueva ciudad que edificarían los españoles fuese el mismo lugar del antiguo Tenochtitlán, a la que trasladó el ayuntamiento en 1524, bajo el concepto de Municipio.

El ayuntamiento procedió a diseñar las nuevas calles y plazas, y los edificios, las casas, la fundición, el rastro, la horca y los lugares para construir casas, templos, hospitales, mesones, molinos y conventos, sobre las antiguas ruinas, incorporándose el gusto y arte nativo. El proyecto tuvo características de ambición e imaginación, que llevarían a la urbe, dos siglos después a figurar como la ciudad más hermosa de América.

El esfuerzo constructivo fue monumental. La urbe adquirió el trazo de un tablero de ajedrez según las ideas renacentistas, dándole un carácter de símbolo y proyección de modernidad a lo que empezó a llamársele Ciudad de México. Conformación que se consolidó durante los siglos XVII y XVIII; si bien diferenciada por la incorporación de nuevas alcaldías, después llamadas partidos o subdelegaciones, localizadas en Coyoacán, Chalco, Mexicaltzingo, Xochimilco, Tacuba y propiamente México, considerándose hacia el final de esta época como la Intendencia de México.

Aún a pesar de un intenso y abierto mestizaje, la ciudad adquirió los efectos de imagen de la división en barrios y plazas diferenciadas junto a las cuales se levantaron majestuosas Iglesias parroquiales, casas de los principales y mercados, a cuyo alrededor se distribuían las casas de los comunes, en Azcapotzalco, Iztapalapa, Culhuacán, Cuitláhuac, Mixquic, Xochimilco y Tacuba. Otros puntos como Tepepan, Atzacualco, Tlaltelolco, Moyotla y Cuepapan, siguieron siendo barrios indígenas.

Toda esta labor diezmó a la población indígena y al antiguo escenario natural, impunidad, arbitrariedad y ceguera de los conquistadores, condujeron a los indígenas a trabajos urbanos sin descanso ni remuneración, muriendo miles de ellos.

“La población indígena que hacia 1519 era de cerca de 1'500,000 habitantes en el valle, disminuyó en el siglo XVII a sólo 70,000, como resultado de las enfermedades que la asolaron y de la nueva explotación a la que se vio sometida. Con lentitud la población fue recuperándose en cantidad hasta llegar a 232,000 a fines de la época colonial. Para 1800 la población no indígena del valle era de 107,790 personas, de las cuales 65,970 eran españoles y el resto mestizos y castas” (12).

“Se inició la deforestación de los bosques próximos, para las necesidades de construcción y combustible de las nuevas ciudades y edificios. Las áreas de cultivo sufrieron fuertes deterioros como consecuencia de la introducción de nuevos cultivos y tecnologías agrícolas y la introducción de ganado mayor y menor. A todo esto se agregaron las modificaciones en las grandes obras hidráulicas del valle. Los españoles construyeron presas, rellenaron canales y construyeron nuevos conductos de agua. En la que fue una de las empresas más grandes de las sociedades preindustriales, se drenó la Cuenca de México convirtiéndola artificialmente en valle por medio de un tunel y de un canal a cielo abierto. Esta obra permitió, a un año de iniciada (1608), que el agua corriera hacia el mar disminuyendo la amenaza de las inundaciones que asolaban a la ciudad, pero también introdujo cambios de importancia para el equilibrio del valle. No sólo salían las aguas negras de ciudad, sino también las aguas de los manantiales y de la lluvia que alimentaban a la unidad lacustre, prefigurando el desecamiento de los lagos y una de sus consecuencias: las tolbaneras” (13).

2.2 EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCION DE 1824

La ciudad de México concentraba al inicio de los mil ochocientos la actividad cultural, artística, educativa, económica, comercial y política de Nueva España, prevaleciendo sobre cualquier otra provincia.

En la ciudad de México se entrecruzaban los caminos que unían Veracruz con Acapulco, el sureste con el norte y cualquier otro de importancia vital. La ciudad de México poseía, respecto del resto del territorio, el carácter irrefutable de metrópoli y capital.

Durante el proceso independentista, los insurgentes habían venido fraguando y madurando las ideas republicanas y federales, que a la postre darían forma a los Supremos Poderes, hecho al que hicimos referencia en el capítulo anterior. La idea de Distrito Federal fue un proceso evolutivo y consecuente con las ideas políticas fundamentales que propugnaban.

“El régimen republicano se adoptó en Decreto Constitucional 1814 y en la Constitución de 1824. Desde entonces en dos ocasiones se ha impuesto una forma de gobierno diferente, la primera se refiere al Imperio de Iturbide, de mayo de 1822 a marzo de 1823; la segunda en el imperio de Maximiliano de Habsburgo, 1864 a 1867” (14).

En los debates que llevarían a la expedición de la Constitución de 1824, las ideas federales dominaban el ambiente, lo mismo que el propósito de los constituyentes para establecer un Distrito Federal. Los oradores manifestaron diversas propuestas, en las que parecía dominar la iniciativa que la Comisión respectiva enunciaba a favor de la ciudad de Querétaro. Sin embargo, dos diputados de extensa y profunda cultura, jugaron un papel preponderante.

Don Lorenzo de Zavala afirmó: “La ciudad de México debe ser la capital y pertenecer a todo el país y no a un sólo estado”. En medio de la discusión, la selección de la ciudad de

México como Distrito Federal de la República, se debió en gran medida a los argumentos que adujo ante el Congreso el diputado Fray Servando Teresa de Mier:

“La verdad es que México está en el centro de la población de Anáhuac; y ese centro político, y no el geográfico, es el que se debe buscar para la residencia del gobierno, que nada tiene que hacer en los desiertos. 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 méritos también de la situación de México, que no tiene Querétaro?: no hay ciudad más conquistable que ésta, ni más defendible que aquélla. Por eso la hizo renacer de sus cenizas Hernán Cortés y por eso se sostuvieron en ella los virreyes” (15).

“El Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre siguiente fijaron las bases para la organización política y administrativa de los Estados Unidos Mexicanos. La fracción XXVIII 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. El 18 de noviembre de 1824 el Congreso señaló a la ciudad de México como sede oficial de los poderes de la nación y le asignó al Distrito, que desde entonces se llama Federal, la superficie comprendida en un círculo de dos leguas (8,800 m) de radio con centro en la Plaza Mayor. Este territorio le fue segregado al Estado de México, cuyo gobierno, tras algunos incidentes, tuvo que mudarse del antiguo Palacio de la Inquisición, donde residía, a la Villa de Texcoco. La ley del 18 de abril de 1826 dispuso que los pueblos cuya mayor parte de su población quedase fuera del círculo distrital (Coyoacán, Xochimilco, Mexicaltzingo y Tlalpan), seguirían perteneciendo al Estado de México” (16).

2.3 EL DEBATE ENTRE CENTRALISTAS Y FEDERALISTAS

Por efecto de las divisiones conceptuales entre los líderes de la Nación y por la carencia de partidos políticos, entendidos en sentido estricto, la historia registra la conformación de dos bandos políticos, que propugnaban por el federalismo o por el centralismo.

Poco después de las primeras presidencias de aparente corte federal, los centralistas, apoyados en antecedentes históricos, pretendieron borrar el carácter "idealista" de los republicanos federalistas, a quienes señalaban como de ideas extranjerizantes. El debate fue mucho más allá de lo parlamentario y nuevamente las armas jugaron un papel violentador, inclinándose por breve tiempo a favor de los centralistas, quienes obviamente hablaban de la ciudad de México como capital, más no como Distrito Federal.

Al triunfar el centralismo, el Distrito Federal desapareció y su territorio se incorporó al Departamento de México, según lo prescribió el artículo 3 de la Sexta Ley de las Bases y Leyes Constitucionales expedidas el 29 de noviembre de 1836. La República quedó dividida en Departamentos y éstos a su vez en Distritos, y éstos a su vez en Partidos, subsistiendo los Ayuntamientos. La agregación de la ciudad de México al Departamento del mismo nombre se formalizó en febrero de 1837.

Las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843 fue obra de la Junta Nacional Legislativa, dejando subsistentes el Departamento y el Distrito de México, dividido en los Partidos de la ciudad de México, Coyoacán y Tlalnepantla.

Los persistentes combates militares y políticos permitieron a los federales volver al poder, impulsando las reformas jurídicas que les daban razón de ser. El 22 de agosto de 1846 se dispuso que rigiera de nuevo la Constitución de 1824 y se restituyeron los Estados en lugar de los Departamentos. Estos hechos se ratificaron en el Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847, cuyo artículo 6 prevenía que mientras la ciudad de México fuera Distrito Federal, tendría voto en la elección de presidente y nombraría senadores.

2.4 LOS CONCEPTOS DE SANTA ANNA Y COMONFORT

El 16 de febrero de 1854 el presidente Antonio López de Santa Anna, decretó nuevos límites para el Distrito de México: al norte, hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec; por el noroeste, hasta Tlalnepantla; por el oeste, hasta los Remedios, San Bartolo y Santa Fé; por el suroeste, hasta Huixquilucan, Mixcoac, San Angel y Coyoacán; por el sur, hasta Tlalpan, Xochimilco e Iztapalapa; por el este, hasta el Peñón; y por el noreste, hasta la medianía de las aguas del lago de Texcoco.

El Distrito de México se dividió en ocho prefecturas centrales, que correspondían a los otros tantos cuarteles mayores que formaban la municipalidad de México y tres exteriores (Tlalnepantla, Tacubaya y Tlalpan).

El 15 de mayo de 1856 el presidente Ignacio Comonfort promulgó un documento al que tituló "Estatuto", en tanto se expediese la Constitución de 1857. El Estatuto constó de 125 artículos agrupados en nueve secciones que trataban acerca de la república, territorios, habitantes, ciudadanos, garantías individuales, gobierno, poder judicial y hacienda. En su tiempo, la polémica que desató el Estatuto fue enorme, si bien su vigencia fue también muy breve, cumpliendo con el objetivo de llenar el "espacio jurídico" mientras se promulgaba la Constitución que organizó políticamente a la Nación, un año después.

2.5 LA CONSTITUCION DE 1857

Los liberales finalmente consolidaron su posición política mediante la promulgación de la Constitución de 1857, que regía en la sección II las partes integrantes de la Federación y el Territorio Nacional. En el texto se reconoció la existencia de un Distrito Federal localizado en la ciudad de México, lugar en que los gobiernos habían asentado sus sedes.

El artículo 46 de la Constitución de 1857 a la letra señaló: "El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar". La posibilidad de trasladar los Poderes a otro punto del país nunca se dio, y por tanto jamás apareció el Estado del Valle de México, que tendría la superficie que le había asignado el decreto de 1854. El 6 de mayo de 1861 el Distrito Federal se dividió en la municipalidad de México y los Partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya.

El movimiento opositor de los conservadores, había mandado traer y ofrecer el mando de México a Maximiliano de Habsburgo, quien en el breve tiempo por el que pretendió gobernar, configuró el llamado Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, promulgándolo el 10 de abril de 1865 un documento con esta designación, con el que pretendió dotar al "imperio" de ciertos rasgos constitucionales. Fue resultado del poder constituyente conservador. No se trató de una Constitución política en estricto sentido, sino de un plan de organización previo. Su preocupación era la de buscar una formalización que hiciera viable y prolongara la monarquía bajo leyes constitucionales. Constó de 81 artículo y 18 títulos, incluyendo una parte dogmática y otra orgánica. Conforme al cual el Distrito Federal quedó comprendido dentro del Departamento del Valle de México. Esta disposición cesó al triunfo de la República.

2.6 LIMITES ESPACIALES POR DECRETO DE 1898

El 4 y el 17 de agosto de 1898 se aprobaron los convenios de límites entre el Distrito Federal y los Estados de Morelos y México, respectivamente. Por decreto del 16 de diciembre de 1899 el Distrito Federal se dividió, en su régimen interior, en la municipalidad de México y en las prefecturas siguientes: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacubaya, Coyoacán, Tlalpan y Xochimilco.

El 26 de marzo de 1903 se expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, en virtud de la cual el Distrito Federal quedó dividido en 13 municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa. De conformidad con el artículo 18 de esta ley, la entidad debe regirse, en cuanto a su régimen interior, por las disposiciones que dictara el Congreso de la Unión, quedando sujeto en lo administrativo, político y municipal al Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Gobernación.

2.7 LA CONSTITUCION DE 1917

En diciembre de 1916, el primer jefe Venustiano Carranza propuso anexar al Distrito Federal los distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y parte de Tlalnepantla y fijar al poniente, el límite con el Estado de México en las cumbres de las serranías de Monte Alto y Monte Bajo; sugirió además suprimir la previsión del Estado del Valle de México; pero sus iniciativas no fueron aceptadas.

Los Constituyentes del diecisiete confirmaron el concepto de Distrito Federal, radicado en la ciudad de México, conservando la idea de subdividirse en Municipios, pero evadiendo la polémica de fijar nuevos límites o concederle carácter de Estado. El artículo 44 fijó: "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene...", confirmando los límites fijados en los Decretos de 1898.

Por decreto de 1928 se estipuló: "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"; descartándose por más de medio siglo la posibilidad de elecciones libres y gobierno representativo, según normatividad de Obregón.

“La reforma de la fracción IV, artículo 73 Constitucional, del 28 de agosto de 1928, suprimió el régimen municipal en el Distrito Federal y encomendó el gobierno de este territorio al Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del Departamento Central, creado en esa misma fecha, con jurisdicción en las antiguas municipalidades de México, Tacubaya y Mixcoac y en trece delegaciones... En la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal, del 31 de diciembre de 1941, ya sólo aparece, como parte de la entidad, la ciudad de México y 11 delegaciones” (17).

Encuadrado en los criterios constitucionales y en atención al principio de división de poderes, el Poder Legislativo del Distrito Federal se encuentra a cargo del Congreso de la Unión, según lo establecido en el art. 73, fracción VI de la Constitución Federal.

“El poder Ejecutivo compete al Presidente de la República, quien lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal que es nombrado y removido libremente por el Presidente, de acuerdo a lo señalado en el art. 89 fracc. II de la Constitución. El Jefe del Departamento del Distrito es auxiliado en sus funciones por Secretarios Generales, Oficial Mayor, Consejo Consultivo, Delegados y Subdelegados, las Juntas de Vecinos y por los demás órganos que señala la ley” (18).

Los órganos y funciones del Poder Judicial en el Distrito Federal se establecieron a cargo de los Tribunales de Justicia del Fuero Común, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial del Distrito Federal.

En la Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1978, se reiteró que los límites del Distrito Federal serían los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 y se indicó que “el Distrito Federal o Ciudad de México” se divide, de acuerdo a sus características geográficas, sociales y económicas, en las siguientes 16 delegaciones: Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de

Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

El actual texto constitucional dice en su artículo 44: "La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General"... La eventual conformación del Estado treinta y dos sigue en marcha.

2.8 REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1987 Y 1993.

En las reformas aprobadas en el H. Congreso de la Unión, publicadas el 1° de agosto de 1987, en el Diario Oficial de la Federación se establece que: "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. Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada 3 años". La referencia constitucional aparecía en el artículo 122 fracción III.

Como resultado de los planteamientos hechos por los partidos PAN, PRD, PPS, PARM y PFCRN, durante 1992-93, presentados ante el Congreso de la Unión, los partidos enunciaron tres audaces pero lógicas pretensiones: elección directa de autoridades, formación de una representación legislativa propia y conformación del Estado 32 de la Federación.

En respuesta a estas demandas políticas, pero sin acceder plenamente a las pretensiones partidistas, el Ejecutivo Federal remitió iniciativa de Reforma Política para el Distrito

Federal. Carlos Salinas de Gortari optó por una apertura relativa y modulada: confirmación de una Asamblea Legislativa, elección indirecta del Jefe del Distrito Federal y posibilidad de un Estatuto como ley fundamental propia.

El 25 de octubre de 1993, el Diario Oficial publicó el Decreto por el que se reformaban los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107 y 122, así como la denominación del título V, adición de la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En estas reformas se determinó la facultad del Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, dotar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal de facultades legislativas -operando desde 1988-, y el dictamen de que se eligieran Consejeros Ciudadanos en 1995 y elección indirecta del Jefe del Distrito Federal en 1997.

Las reformas constitucionales generaron un nuevo marco jurídico, que señala: que la Ciudad de México es el Distrito Federal; que el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir el Estatuto de referencia; que el gobierno estará a cargo de los Poderes de la Unión; que los órganos locales de gobierno serán la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia; que el Presidente de la República tendrá la facultad de nombrar al Jefe del Distrito Federal, como servidor público a cargo de la jurisdicción; que la Asamblea se integrará por 40 representantes por mayoría relativa y 26 por representación proporcional; que las facultades de la Asamblea de Representantes serán expresas y limitativas; que la designación del Jefe del Distrito Federal se hará entre los Representantes de la Asamblea, Diputados o Senadores que pertenezcan al partido político mayoritario en la Asamblea; y finalmente, que la función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, cuya integración se someterá a aprobación de la Asamblea de Representantes.

En orden a la implementación de las "reformas", la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal publicó, el 31 de diciembre de 1994, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en la que señala que "La ciudad de México es el Distrito

Federal, con los límites fijados en 1898 y 1994 (que se presentan en anexos), confirmación de las 16 Delegaciones, así como las normas de la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal”.

CAPITULO III: EL DISTRITO FEDERAL EN LA ACTUALIDAD

3.1 MARCO DE REFERENCIA

El Distrito Federal tiene una extensión territorial de 1,499 Km², representando el 0.1% del territorio nacional a una altitud de 2,235 m sobre el nivel del mar. Su ubicación lo sitúan al centro del país y el altiplano; con clima templado y marco ecológico múltiple.

Desde finales de los años cincuenta ha tenido un crecimiento urbano explosivo, mal planeado, desordenado e incluso anárquico, esto último derivado de intereses y corruptelas. Está conurbado con pueblos vecinos del Estado de México y la mancha urbana ha barrido con las zonas arbóreas de las sierras que le circundan.

En 1987 el Distrito Federal estaba conformado de la siguiente manera según el uso del suelo: habitacional 49.0%, vialidad 27.4%, servicios 9.5%, espacios abiertos 8.8%, industrial 5.5%.

A continuación se describen las Delegaciones, sus habitantes estimados en miles, la densidad de población sobre kilómetro cuadrado, la población económicamente activa y la población económicamente inactiva. Resultará muy ilustrativo observar los datos comparativos que a cada una corresponden, según datos del censo INEGI de 1990.

<u>Delegación</u>	<u>Habitantes</u>	<u>Densidad</u>	<u>PEA</u>	<u>PEI</u>
A. Obregón	642.8	6.7	233.3	241.6
Azcapotzalco	474.7	16.3	170.8	191.8
B. Juárez	15.0	407.8	172.1	155.3
Coyoacán	640.1	11.5	236.5	254.2
Cuajimalpa	119.7	2.1	40.1	44.7
Cuauhtémoc	596.0	18.0	239.0	219.4
G.A. Madero	1268.1	13.5	441.5	506.8
Iztacalco	448.3	19.1	162.8	176.1
Iztapalapa	1490.5	14.1	499.1	558.1
M. Contreras	195.0	4.5	68.5	73.6
M. Hidalgo	406.9	8.3	163.1	154.9
M. Alta	63.7	0.3	19.6	24.6
Tláhuac	206.7	1.7	63.2	80.7
Tlalpan	484.9	1.6	169.5	182.0
V. Carranza	519.6	14.6	190.4	201.9
Xochimilco	271.2	2.1	91.0	102.0
TOTAL	8235.7	5721	2964.2	3167.3

3.2 POBLACION

En el Distrito Federal se concentró el 10.14% de la población del país, representando 8 millones 235 mil 744 personas, según resultados del Censo de Población de 1990. En promedio, la densidad de población es de 5,721 habitantes por kilómetro cuadrado.

Las Delegaciones con mayor número de habitantes son Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Alvaro Obregón. Las Delegaciones más densamente pobladas son Iztacalco (más de 19 mil habitantes por kilómetro cuadrado), Cuauhtémoc y Azcapotzalco. El nivel de densidad de población es uno de los más altos de los registrados en el mundo y en la historia, si no es que el más alto.

Desde 1810 y hasta antes de 1940 la población del Distrito Federal conservó gran estabilidad. Pero a consecuencia del cambio estructural por el que la sociedad mexicana cambió de ser rural a urbana, tres centros urbanos (México, Guadalajara y Monterrey) recibieron la afluencia de millones de inmigrantes, aunados a un explosivo crecimiento demográfico y una notable disminución en la tasa de mortalidad.

La población total de la ciudad de México ha mostrado el siguiente comportamiento (cifras en millones de habitantes): 1950=3.0, 1960=4.8, 1970=6.8, 1980=8.8, 1990=8.2. El decrecimiento que reporta la última década consistió en tres factores, el primero de expansión urbana de la ciudad de México sobre los municipios limítrofes, la inmigración rural se vertió sobre zonas como Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec, Netzahualcóyotl y Chalco, y tercero la implementación del Plan Global de Desarrollo de 1982, que permitió al Distrito Federal decrecer la tasa de natalidad de 4.2% en 1970 a 0.9% en 1990. Se registró una tendencia descendente de la inmigración y ascendente de la emigración.

El número de nacimientos ha descendido (cifras en miles): 1987=267, 1988=262, 1989=254, 1990=240, 1991=227. La mortalidad en 1990 fue de 54,984 personas y de 55,241 en 1991. Las principales causas de muerte son las enfermedades del corazón, los tumores malignos y

la diabetes; cuya incidencia está vinculada a estrés y contaminación. La esperanza de vida de la generación de capitalinos nacidos en 1990 es de 72 años para las mujeres y 66 para los varones.

De acuerdo al estado civil las estadísticas muestran que son solteros el 40% de la población, casados religiosa y civilmente el 32%, casados sólo civilmente el 11%, en unión libre el 8%, separados 1.5%, divorciados 1%, viudos 3%. De los que contraen matrimonio en el Distrito Federal alrededor del 70% tienen instrucción por arriba de la secundaria. El número de divorcios registrados en 1991 fue de 5,845, siendo la causa principal (56.7%) el mutuo consentimiento, abandono del hogar (19.1%) y otras causas como adulterio (0.8%), lesiones, enfermedades contagiosas y vicios el resto.

3.3 ACTIVIDAD ECONOMICA

La población económicamente activa (PEA), es decir mayor de doce años, en el Distrito Federal equivalió en 1990 al 12.3% del total del país, que significa 2'964,270 personas, mientras que la población económicamente inactiva fue de 3'167,318 personas.

Si bien el Distrito Federal concentra, junto con el Estado de México y Nuevo León los focos industriales más importantes del país, sigue siendo (desde Tlaltelolco hasta la fecha) la actividad comercial la nota distintiva de la metrópoli, conocido es que prácticamente todas las calles y esquinas de la ciudad cuentan con misceláneas y tiendas de todo tipo. Según el Censo Económico de 1989 en el Distrito Federal se ubicaban 132,042 unidades comerciales formales, representando casi la quinta parte de los establecimientos comerciales del país. Estos negocios están ubicados principalmente en las Delegaciones Cuauhtémoc, Iztapalapa y Gustavo A. Madero. El comportamiento de las ventas muestra que en los últimos años, las grandes tiendas de autoservicio registran incrementos anuales cercanos al 3%, mientras las departamentales han mostrado incluso tasa negativa (-0.7%). Si bien se estima que el

comercio informal al menudeo realiza cerca del 40% de las operaciones; cifra por demás asombrosa.

El subempleo y el mercado informal son un fenómeno derivado del crecimiento anárquico de la ciudad de México, incapaz de absorber la mano de obra y los recursos profesionales que ella misma gesta. Recientes estudios sociológicos muestran que los municipios conurbados son comunidades-dormitorio, y que poseen altísimas tasas de desempleo abierto y que el subempleo y el mercado informal son actividades que sus pobladores desarrollan en el Distrito Federal en horas hábiles. La delegación Cuauhtémoc concentra el mayor número de personas ocupadas en el sector comercio formal, pero también la mayor actividad comercial informal.

Una actividad importante en el Distrito Federal es la turística; la ciudad de México recibió el 10.3% del total de visitantes al país en 1992, siendo 1'595,000 nacionales y 656,000 extranjeros, alojados en 605 hoteles, atraídos por típicos lugares de interés como museos, monumentos, centros recreativos e iglesias, que en conjunto se interpretan como notables obras de arquitectura y urbanismo.

3.4 COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

En materia de comunicaciones existe desde los años sesentas un proceso notable de reestructuración y modernización. Lo anterior, a pesar de que en 1985 el centro de la ciudad fue afectada gravemente por un terremoto, cuyos daños sumaron en el subsuelo, zona sísmica y desecación de la cuenca.

La red telegráfica comprende casi un centenar de administraciones y sucursales mientras que el Sistema Postal Mexicano cuenta con más de 200 administraciones y agencias, además de servicios concesionados. En 1991 hubo más de 270 millones de servicios postales dentro de la ciudad y 112 millones remitidos al extranjero.

El número de líneas telefónicas reportadas en 1991 fue de 2'254,899, más 43,534 casetas públicas, estas últimas víctimas permanentes del vandalismo. Hasta hace pocos meses el servicio telefónico era un monopolio y las tarifas sumamente elevadas en términos comparativos. La telefonía empezó a abrirse a la competencia y en pocos meses los usuarios empezaron a optar por otras compañías distintas a TELMEX como AVANTEL, MIDITEL, AT&T, etc.

En el Distrito Federal se cuenta con 9 canales de televisión con transmisión abierta, además de servicios por cable y microondas, más un estimado de 120 mil antenas parabólicas. Las estaciones de radio de bandas AM y FM sobrepasan las ochenta.

Las autoridades de la ciudad de México han estimado que se realizan 15 millones de viajes de ida y 15 millones de viajes de regreso al día; 50% por motivos de trabajo y 35% por razones escolares y el 15% restante motivados por abastecimiento y recreación. El 15% de la población se transporta en automóviles propios y el 85% en vehículos de transporte público. Diariamente 6.9 millones de personas viajan en el metro, tren ligero y autobuses. El transporte colectivo privado, comprendido por taxis y automóviles particulares en circulación creció (cifras en millones) de 1.3 en 1986 a 1.5 en 1988, a 1.9 en 1990, a 2.0 en 1992. El gobierno ha implementado una política de infraestructura vial basada en tres pilares: sistema de transporte colectivo, ejes viales y programa "hoy no circula", que obliga a no ser utilizados casi medio millón de automóviles diarios.

3.5 SERVICIOS EDUCATIVOS

En lo que se refiere a educación, el Distrito Federal comprende nueve niveles escolares: preescolar, primaria, secundaria, bachillerato, profesional media, capacitación para el trabajo, normal, superior y posgrado. Los servicios se impartían en 1990 a 2'684,000 alumnos. El 82.3% de las escuelas abarcaba preescolar, primaria y secundaria, 6.7% capacitación para el trabajo, 5.2% bachillerato y 5.8% a educación normal y profesional. El

60.2% de los educandos realiza estudios en escuelas públicas y el 39.4% en privadas. Los principales rubros de enseñanza privada radican en licenciaturas y bachilleratos; si bien la UNAM registra una matrícula de alrededor de 200 mil educandos. Rasgo característico del Distrito Federal es el de la deserción escolar que muestra que sólo el 2% de los estudiantes culmina la universidad y el 35% la abandona. El índice de analfabetismo entre adultos es de alrededor de 4.5% (el más bajo del país y muy cercano al récord de países desarrollados). El promedio escolar es de 5.4 años. Las estadísticas tienden a mejorar de manera asombrosa en la perspectiva histórica, empañadas sólo por los efectos de la crisis económica de 1995.

3.6 SEGURIDAD SOCIAL, SALUD Y ECOLOGIA

La seguridad social para la atención de la salud en el Distrito Federal mezcla unidades de la Secretaría de Salud, del DDF, del IMSS, del ISSSTE, de PEMEX, de la Secretaría de Marina y de la Secretaría de Defensa Nacional. La población derechohabiente en 1991 fue de 7.7 millones, en posibilidad de hacer uso de una infraestructura hospitalaria de más de 700 unidades médicas.

El proceso de urbanización ha suscitado grandes y graves problemas de contaminación del ambiente. El 1º de abril de 1988 entró en vigor la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Los programas implementados por las autoridades del Distrito Federal han pretendido, en general de manera fallida, controlar el impacto que generan 35 mil unidades industriales y casi 3 millones de vehículos. La siembra de árboles, la electrificación del transporte y el control de emisiones, mediante combustibles mejorados y la verificación periódica, han permitido un relativo avance en la reducción de los índices de plomo en la atmósfera, prevaleciendo ahora una reacción fotoquímica de ozono, según reportes de monitoreo permanente. El Distrito Federal cuenta con plantas de tratamiento de desechos sólidos, que han venido a sustituir los tiraderos a cielo abierto. Sin embargo, el problema ecológico más grave ha decir de los expertos, tiene que ver con la calidad del

agua, las descargas de desechos industriales al drenaje y al alcantarillado y la alteración de ríos y acuíferos.

3.7 SEGURIDAD PUBLICA

El crecimiento de la inseguridad en nuestra ciudad es uno de los problemas que más preocupa a los habitantes del Distrito Federal, sólo con ver los índices delictivos y su crecimiento en los últimos años nos revela la crisis que se vive: de 1996 a 1997 las averiguaciones previas se duplicaron, de 1994 a 1996 las denuncias por delitos se incrementaron en 54%.

El diagnóstico en esta materia de manera muy resumida (porque el problema es por demás complejo) podría ser el siguiente:

1. Crecimiento de la delincuencia que cada vez está mejor organizada y cuenta con mayores recursos.
2. Desconocimiento del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica.
3. Incapacidad gubernamental para instrumentar una campaña de prevención eficaz.
4. Deficiente formación y actuación policial.
5. Desconfianza de la población.
6. De manera equivocada se pretendió frenar el crecimiento de la delincuencia militarizando la policía, lo que resultó contraproducente.
7. La falta de readaptación social del delincuente y del menor infractor.
8. Corrupción e impunidad fuera de control entre los servidores de la seguridad pública.

“La crisis de la seguridad pública es enorme y las autoridades responsables han probado su insuficiencia. La inseguridad pública es el más grave factor de disolución social. Una sociedad desconfiada y temerosa, no es sociedad. Una sociedad cuyos

miembros desconfían unos de otros y temen los unos a los otros, no es sociedad”
(19).

3.8 GOBIERNO

El Gobierno del Distrito Federal hasta el 4 de diciembre de 1997 estuvo a cargo del Presidente de la República y sus funciones las ejercía por conducto de un Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien a su vez contaba (1995) con las siguientes Secretarías Generales: de Gobierno, de Desarrollo Urbano y Vivienda, de Desarrollo Económico, del Medio Ambiente, de Obras y Servicios, de Educación, Salud y Desarrollo Social, de Finanzas, de Transporte y Vialidad, de Seguridad Pública, Oficialía Mayor, Contraloría General; y tres Coordinaciones Generales (Metropolitana, Jurídica, Transporte, Abasto y Distribución), además de Organos Sectorizados y Organismos.

Para un mejor control administrativo y de los servicios, se dividió al Distrito Federal en 16 Delegaciones, que funcionan en forma autónoma con un presupuesto asignado, pero coordinadas las asignaciones por el Jefe del Distrito Federal. Esta misma coordinación se amplía a los programas operativos cuya ejecución prioritaria se aboca conjunta y coordinadamente con las autoridades de la nación, del Distrito Federal, y de los Estados y Municipios de la Zona Conurbada, dentro de sus respectivas esferas de competencia.

El Ciudadano Jefe del Distrito Federal, como se designaba, presentó presupuesto y cuenta pública al Ejecutivo, y revisión al H. Congreso de la Unión hasta 1994; obligación transferida a la Asamblea de Representantes.

A manera de nota es conveniente señalar que hasta el último día de 1994 la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal permitía en calidad de órganos de colaboración vecinal y ciudadana a los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo; cargos entendidos como honorarios y con

duración de 3 años. Los tres primeros vinculados a la vida de las delegaciones, y el último a la Jefatura del entonces Departamento del Distrito Federal, en materia de asesoría para la planeación urbana, las reformas jurídicas y la política fiscal. Con las reformas jurídico-políticas de 1995 se crearon los Consejos de Ciudadanos de efimera existencia, porque en las reformas de 1996 se suprimieron sin que exista todavía alguna figura que los pueda sustituir.

*Los datos estadísticos presentados en este capítulo tienen por fuentes los resultados del XI Censo General de Población y Vivienda de 1990, el Censo Económico de 1989 y el Compendio de Datos y Estadísticas 1993 elaborado por la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México.

CAPITULO IV: LA CIUDAD DE MEXICO REAL Y FORMAL

4.1 EL DISTRITO FEDERAL Y LA CIUDAD DE MEXICO

Una interrogante del presente estudio es la de analizar si el Distrito Federal y la ciudad de México constituyen conceptos análogos y equivalentes, o por el contrario desbordantes y excluyentes.

Empezando por lo claro y evidente, puede afirmarse sin lugar a dudas que la génesis y la evolución histórica del país han refrendado para la ciudad de México el carácter de eje socio-económico y de capital política. Igualmente irrefutable resultó la previsión de establecer un espacio para asentar la sede de los Poderes, lo que constituyó un avance político y jurídico de innegable valor.

Sin embargo, los constituyentes del diecisiete y después los legisladores del veintiocho, sumados en la inercia de la costumbre y del devenir, lo mismo que los de la LV legislatura que aprobaron el Estatuto de Gobierno y la más reciente ley orgánica del D.F., fueron incapaces de afrontar que el Distrito Federal ocupa un territorio excesivamente grande, desfasado espacialmente para el destino original de albergar la sede, miembros y personal que los Poderes requerirían en el transcurso del tiempo y en el ejercicio de sus funciones.

La historia da razón de estas dos realidades: La ciudad de México es capital; la ciudad de México ha crecido de tal forma que excedió las necesidades del espacio físico que los Poderes de la Unión necesitarían para un ejercicio libre de sus funciones. El divorcio entre ciudad de México y Distrito Federal comenzó hace mucho tiempo.

En el sentido urbano y socioeconómico se dio lugar a una "megalopolis", que por su ubicación, geografía e historia, y por estar bajo la tutela directa del Ejecutivo Federal, recibió los beneficios de presentarse ante la nación y el extranjero como el polo mejor

dotado para la inversión y el desarrollo. Una suma de razones geográficas, climatológicas, sociales, culturales, económicas y políticas llevaron en siglo y medio, a la otrora ciudad de México, extendida hasta Tlalotelco al norte, La Merced al oriente, Algarín al sur y la colonia Juárez al poniente, a un crecimiento constante y explosivo, que acabó por alcanzar lejanas poblaciones como Coyoacán, Tlalpan, Culhuacán y Santa Fe, dentro del Distrito Federal, y Tlalnepantla, Cuautitlán, Texcoco, Chalco y Huixquilucan en el Estado de México.

La ciudad de México creció espectacularmente y lo sigue haciendo, incrementando la mancha urbana hasta constituirse en la ciudad más poblada y densa del mundo. Su administración y satisfacción de servicios resulta costosísima en términos políticos y financieros. De hecho existe una permanente Coordinación Metropolitana para buscar acuerdos y convenios operativos ante las autoridades del Estado de México. Existe así, una frontera que divide en dos a la ciudad de México, siendo del Distrito Federal el 54.73% de los habitantes y del Estado de México el 45.27%.

Esta realidad hace incongruente la afirmación constitucional de que: "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 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". (artículo 44 de la Constitución).

En términos jurídicos una es la ciudad de México "real", y otra es la ciudad de México "formal". Especialmente la ciudad de México no se limita a los márgenes y límites del Distrito Federal, formalmente el Distrito Federal es sólo una parte de la ciudad de México real.

Las ideas y la realidad guardan importantes vínculos, pero también diferencias. La historia de México ha sido un proceso de "ideas" que acaban por convertirse en "hechos".

“Todo hecho ha sido antes idea. Idea de la realidad externa al hombre o idea de la propia realidad de hombre. La historia humana es resultante de la historia de sus ideas” (20).

En esta relación idea-realidad, resulta indispensable considerar que el “realismo” reconoce como verdad a la realidad, mientras el “idealismo” considera verdad a lo que se piensa. En gnoseología o teoría del conocimiento es un principio básico considerar que “la verdad es lo que es”. Dentro del realismo caben las soluciones; en el idealismo los problemas se acrecientan.

La realidad de la ciudad dictaría la conveniencia de “reestudiar” los límites espaciales del D.F.: sea reduciéndola efectivamente al espacio requerido para albergar la “sede” de los Poderes, o bien ampliándola al espacio real de la ciudad de México. Sin duda, y aunque en esta realidad están involucrados intereses diversos (frecuentemente se habla de corrupción en casos de usos del suelo, licencias de construcción y policía), la ciudad está franqueada por municipios que han agregado anarquía y crecimiento ilimitado, haciéndola ingobernable en muchos sentidos, tanto por una falta de previsión y rumbo final, como por estar amenazada en sus dimensiones por un colapso potencial.

4.2 MARCO LEGAL DEL DISTRITO FEDERAL

La evolución práctica y doctrinaria del Derecho ha considerado la existencia de un “orden jurídico jerárquico”, presidido por la “Constitución” de la que deriva la juricidad positiva del resto de las leyes. Siendo así, la Carta Magna representa la fuente de la legalidad de la que derivan leyes específicas, reglamentos y decretos.

Como “Leyes Supremas” para los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 133 constitucional se refiere a la Constitución misma, a las leyes emanadas del Congreso de la Unión y a los Tratados que estén de acuerdo con la misma.

En doctrina jurídica, la Constitución es ley primaria de la que emanan leyes secundarias, sobre preceptos de la primera. Las secundarias se subdividen en orgánicas, regulando estructura y funcionamiento de órganos de autoridad, y reglamentarias, que detallan mandamientos constitucionales, o complementarios, que fijan el alcance de las garantías individuales. Constitución y Leyes secundarias son de carácter Federal, las complementarias son leyes locales emitidas por las legislaturas para sus propios Estados.

“La jerarquía del orden jurídico en México es compleja en atención a la coexistencia del orden federal y los órdenes locales. La jerarquía de las leyes para los Estados es la siguiente: 1) Constitución Federal, 2) Leyes Federales y Tratados Internacionales, 3) Constituciones Locales, 4) Leyes Ordinarias, 5) Leyes Reglamentarias, 6) Leyes Municipales, 7) Normas Jurídicas Individualizadas (actos jurídicos, resoluciones judiciales). Mientras que “Las normas aplicables en el Distrito Federal se integran por: 1.- Constitución Federal. 2.- Leyes Federales y Tratados Internacionales. 3.- Leyes Ordinarias. 4.- Leyes Reglamentarias. 5.- Normas Jurídicas Individualizadas. a) Actos Jurídicos. b) Resolución Administrativa. c) Resolución Judicial” (21).

El Distrito Federal carece de normas constitucionales locales y leyes municipales. Aún cuando parezca difícil de aceptar, el Distrito Federal ha tenido que conformarse, por la desaparición del Régimen Municipal, con un marco legal que lo ha ubicado dentro del ámbito del Derecho Administrativo. Entendiendo que el Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que tiene por objeto y materia la administración pública, incluyendo las normas que regulan la organización y actividades del poder ejecutivo.

Es el ejecutivo quien ejerce la administración pública y de quien se espera ejerza la satisfacción de los intereses colectivos, mediante acciones de Estado. El ejecutivo es la cabeza del gobierno y también la máxima autoridad administrativa.

El Distrito Federal ha sido históricamente apreciado como objeto de la administración presidencial. Considerando su actual magnitud, este presidencialismo resulta a todas luces inaceptable en términos tanto sociológicos como jurídicos y políticos.

El Distrito Federal fue entendido hasta el último día de 1994 como un Departamento de Estado, al frente del cual un "Jefe" (sic) ha sido designado directamente por el Presidente de la República. Los cambios gestados, principalmente, por presiones parlamentarias provenientes de los partidos de oposición con curules en la Asamblea de Representantes y en el Congreso de la Unión, han permitido que gradualmente adquiriera connotaciones de entidad política y no administrativa.

Estos cambios estuvieron fundamentados en las modificaciones publicadas el 25 de octubre de 1993, en las que el artículo 122 constitucional presentó enormes novedades: "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". Este extenso artículo determina las facultades del Congreso de la Unión para expedir un Estatuto de Gobierno, describe las facultades del Presidente de la República, las de la Asamblea de Representantes, las del Jefe del Distrito Federal y las del Procurador General de Justicia.

4.3 CONCENTRACION DE FACULTADES DE AUTORIDAD (1993)

En 1993 el artículo 122 constitucional señalaba que: corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que determinará la distribución de atribuciones por materias y órganos de gobierno, la organización del gobierno local, los derechos y obligaciones de los habitantes, las bases para la organización de la administración pública central y descentralizada, así como las bases para integrar por medio de elecciones directas a consejos ciudadanos. Asimismo, prescribe que corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos: nombrar al Jefe del Distrito Federal; aprobar el nombramiento y

remoción que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia; el mando de la fuerza pública; enviar al Congreso de la Unión los presupuestos de endeudamiento de esta jurisdicción; e iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes.

En particular, la Constitución no preveía la elección mediante voto directo del Jefe del Distrito Federal ni de los Delegados. En su lugar la ley constitucional abordó un complicado sistema descrito en la fracción VI, a): "El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por si 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 hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal".

Puede observarse que la norma cierra los espacios de la "democracia" en aras de defender un supuesto "federalismo"; en manifiesto temor del partido oficial por perder el control político y jurídico de la entidad. Se "regula" a la Asamblea de Representantes (mediante el Congreso de la Unión) para efectos de expedir "su" Estatuto de Gobierno; de la misma forma que se evita que una población de más de ocho millones de habitantes pueda elegir directamente "sus" autoridades; conservando y optando a favor "presidencial", la facultad de nombrar al Jefe del Distrito Federal, quien a su vez, hará selección de "sus" Delegados y Procurador, bajo una estructura de gobierno autoritario.

En detrimento de los derechos ciudadanos que consagra la misma Constitución, resulta obvia y agravante la concentración de facultades de autoridad que el Ejecutivo y el Legislativo Federales se reservaron.

4.4 DERECHO COMPARADO CON LOS ESTADOS

“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la síntesis del proyecto nacional, porque contiene los más elevados principios de cada una de las etapas del desarrollo histórico del pueblo mexicano; principios que se han ido perfeccionando para que contemos con un sistema jurídico, político, económico y social, acorde a las necesidades de la Nación” (22).

En la Constitución se revela la voluntad de los Estados de constituirse en una República representativa, democrática y federal. Una Federación de la que los Estados son parte, y por el que los habitantes y ciudadanos tienen derechos fundamentales análogos.

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidas en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (artículo 40 Constitucional).

“Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de una organización política y administrativa el Municipio Libre...” (artículo 115 Constitucional).

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos dota a la federación de sus normas básicas. Los Estados que la conforman, aunque libres y soberanos en su régimen interior, acuerdan en el “pacto”, el reconocimiento y la conveniencia de derechos fundamentales y normas de organización comunes, que les implican una soberanía mayor.

“El Estado Federal está dividido para su actividad en dos grandes esferas de competencia, la federal y la local, y perfectamente delimitadas, las facultades que corresponden a una y a otra. Simultáneamente actúan los poderes ejecutivo,

legislativo y judicial de cada Estado. Dentro de los elementos distintivos del Estado Federal, se encuentra la obligación de cada uno de los Estados componentes de la Unión, de darse su propia constitución, la cual debe siempre estar acorde con los postulados generales establecidos en la Carta Federal, la que no pueden contravenir bajo pena de nulidad del acto". (23).

En principio, y a efecto de dotar a los "Poderes de la Unión" de amplitud y seguridad en sus decisiones, se estableció un espacio exclusivo en el cual asentar su sede, a efecto de evitar que alguno de los Estados miembros, restringiese sus facultades decisorias. Este espacio fue el Distrito Federal, que originalmente incluyó a la ciudad de México. Pero que por una confluencia de factores socio-económico, políticos e históricos, ha albergado una población de crecimiento explosivo. Este macro crecimiento rebasó de manera extraordinaria el "espíritu" original de albergar a quienes conforman los "Poderes de la Unión"; convirtiéndose la ciudad de México en una urbe millonaria conformada por ciudadanos con derechos restringidos.

Estas restricciones, entendidas en términos comparativos, entre el Distrito Federal y el resto de los Estados, suponen una disparidad ciudadana, a la luz de los artículos 34 y 35 constitucionales: Son ciudadanos mexicanos los mexicanos que hayan cumplido 18 años y tengan modo honesto de vivir; y son prerrogativas de la ciudadanía votar en las elecciones populares, poder ser votado para todos los cargos de elección popular, asociarse libre y pacíficamente con fines políticos, tomar las armas en el ejército y ejercer el derecho de petición.

El Distrito Federal entendido como "espacio de excepción" del que se derivarían "derechos restringidos" en razón de un fin mayor, resultaría jurídica y políticamente válido e irrevocable si no afectase a millones de ciudadanos, a los que les impide la vivencia de la representatividad y la democracia.

Los capitalinos por prescripción de ley hasta 1997 no podían votar y ser votados para los cargos de Jefe del Distrito Federal o Congressistas y por tanto, contar con autoridades surgidas por vía democrática y estar representados directamente. No olvidemos que será hasta el 2000 cuando los ciudadanos del Distrito Federal puedan elegir al titular del órgano político-administrativo de las demarcaciones territoriales (delegados políticos). Esta disfunción acarreó, efectos también macro dimensionales:

- La concentración de tensiones sociales y políticas.
- La desproporcionada atribución de facultades y responsabilidades al Ejecutivo Federal.
- La necesidad legislativa de realizar “ficciones” jurídicas.
- La formación espontánea de organizaciones y representaciones no previstas ni sancionadas por la Ley.

En el marco de un análisis jurídico, los habitantes del Distrito Federal no guardan analogía con los derechos ciudadanos de quienes habitan zonas conurbadas de la ciudad o en el resto de la federación.

Consideradas las reformas constitucionales que dan lugar a que la Asamblea Legislativa asuma mayores facultades, ratifique diversos nombramientos, persiste entre las autoridades un recelo por permitir una representatividad y democracia plenas.

CAPITULO V: CRISIS JURIDICO-POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL

5.1 LOS PARTIDOS POLITICOS Y LA ACCION LEGISLATIVA

El Distrito Federal ha sido objeto de un proceso dinámico socio-político y jurídico. De 1824, en su establecimiento y hasta la actualidad, se han generado no sólo modificaciones de forma sino también algunos replanteamientos de fondo. En el proceso han participado personalidades, grupos sociales o intelectuales y partidos políticos.

En 1928 cuando Obregón suprimió los municipios en el Distrito Federal, ordenó también la conformación de Consejos Consultivos por Delegaciones. Los fundadores del Partido Acción Nacional, a través de Adolfo Christlieb Ibarrola ya señalaban que esos Consejos eran sólo protocolarios y decorativos.

De manera clara, Acción Nacional sostenía en su Plataforma Política de 1958, la instauración del régimen municipal en todo el territorio incluyendo el Distrito Federal. En esa dirección, el PAN presentó una iniciativa de ley (1965) para crear un Consejo de Gobierno surgido de elección popular para gobernar el Distrito Federal, que en ese entonces, los legisladores priistas rechazaron contundentemente.

“En 1984, con base en un estudio jurídico político, una Comisión nombrada por el Comité Directivo Regional del D.F., elaboró una ponencia proponiendo la creación del Estado del Valle de México dentro de los límites del Distrito Federal, con base en las siguientes consideraciones: 1) La democratización del Distrito Federal consiste en la reintegración a los capitalinos de sus derechos locales, 2) Para ello, es necesario que el D.F., se convierta en Estado para que pueda elegir Gobernador, Congreso Local y Autoridades Administrativas Locales, 3) Por cuestiones sociales, económicas, históricas, culturales y políticas, es imposible que se actualice la

hipótesis prevista en el artículo 44 constitucional de que al salir los poderes federales del D.F., éste se erigirá en Estado del Valle de México, 4) Por otra parte, no es necesario que los poderes federales tengan una sede exclusiva; es posible jurídica y políticamente la convivencia de éstos con los poderes locales, por lo que se propone la creación de un Estado dentro del D.F.” (24).

El anterior texto correspondió a una ponencia presentada en una convención regional, aprobada en sus términos y acordada para que los panistas asumieran el compromiso de difundir y promover la creación del Estado del Valle de México.

En el régimen de Miguel de la Madrid, la Secretaría de Gobernación (1986) convocó a un foro de consulta en que Acción Nacional inscribió tres ponencias: Propuesta de Reformas Constitucionales para crear el Estado del Valle de México, Proyecto de Constitución del Estado, y Marco Constitucional para crear y organizar el Congreso Local.

El 21 de octubre de 1986, durante la LIII legislatura, los diputados de cinco partidos (PAN, PSUM, PMT, PARM y PPS) presentaron ante el Congreso diversas iniciativas para reformar la Constitución y propusieron la creación de lo que llamaron “Estado de Anáhuac”. Heberto Castillo del PSUM, protagonizó un papel relevante, enunciando tesis que había expresado desde que era líder del PMT. De entonces a la fecha una coincidencia de fondo se ha suscitado entre los partidos de oposición, que sistemáticamente han tenido que bregar contra las posiciones del partido oficial y del gobierno, conformadas en un bloque de resistencia a los reclamos partidistas.

Bajo la presión, a finales de 1986 De la Madrid presentó iniciativa de reforma constitucional para crear la Asamblea del Distrito Federal, conformada por “Representantes”. Indudablemente temió abrirse a las exigencias ciudadanas y partidistas por conformar un Congreso Local y un Estado.

Durante los meses siguientes PAN y PSUM celebraron diversas convenciones y reuniones de trabajo, coincidiendo en que: 1) los ciudadanos del D.F. están privados de derechos ciudadanos plenos, 2) las autoridades son impuestas, 3) debe haber elección directa de autoridades, y 4) obviamente debe esta jurisdicción ser un Estado.

El 15 de noviembre de 1988, al instalarse la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal en discurso pronunciado por José Ángel Conchello señaló:

“Tenemos que entender que si esta Asamblea lucha para impedir el crecimiento de la población, tiene que luchar por la descentralización del poder y así, cuando pedimos que se restaure, que se devuelvan a la capital todos sus derechos cívicos, esto significa que queremos que gobierne el pueblo libre y soberano de la capital en el Estado 32” (25).

En el seno de la Asamblea de Representantes en enero de 1992 se debatió sobre la “Reforma Política del Distrito Federal”. Por su parte el Congreso de la Unión, por iniciativa presidencial modificó en septiembre de 1993 la Constitución para permitir en 1997 la elección indirecta del Jefe del Distrito Federal, la elección directa de Consejeros Ciudadanos en 1995, y la posibilidad de conformar un Estatuto de Gobierno.

A los asesinatos políticos de 1994, a las reñidas elecciones federales, a la crisis financiera provocada por funcionarios tecnócratas y al declive político del partido gubernamental, se sumó en lo referente al Distrito Federal, la recelosa apertura gubernamental que siguió siendo secundada por el PRI en los recintos del Congreso y la Asamblea, aún a pesar de que la ciudadanía dio muestras de apoyo total a los partidos de oposición que propugnaban por cambios de fondo. El debate postergado tomó connotaciones cada vez más profundas comenzándose a hablar no sólo de Reformas Políticas sino ahora de Reformas de Estado. La mejor reacción de las autoridades consistió en la convocatoria suscrita por el Departamento del Distrito Federal el 19 de diciembre, titulada Mesa para la Reforma Política con los temas: naturaleza jurídica y política del Distrito Federal, órganos de gobierno, formas de

gobierno en las delegaciones políticas, formas de participación ciudadana, asuntos electorales y asuntos metropolitanos; como resultados de estos trabajos, la ciudadanía se manifestó a favor de las posiciones de los partidos de oposición.

5.2 MESA PARA LA REFORMA POLITICA DE 1995

El inicio del régimen de Ernesto Zedillo estuvo caracterizado por la crisis económica y política. La debilidad de la figura presidencial y la cada vez más plural y vigorosa participación del poder legislativo, dieron lugar a un esquema incierto. La ciudadanía no olvidó el tema Distrito Federal, todo lo contrario, el debate ciudadano y partidista tomó mayor auge que nunca; quedando incluso los representantes del PRI sitiados por las presiones opositoras.

La inercia de reformas al Distrito Federal, iniciadas por la creación de la Asamblea de Representantes como órgano de representación popular, aunque limitada, habían presionado de tal forma a las autoridades, que el regente Oscar Espinoza Villarreal instaló la Mesa de Reforma Política en coordinación con el Senado, la Diputación Federal y la Asamblea de Representantes. La agenda abarcó un temario verdaderamente interesante e impresionante. Por su importancia se desglosan a continuación algunos de los temas abordados, ya que aportan disciplina al análisis y definición a los contenidos.

NATURALEZA JURIDICA Y POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL.- Asiento de los poderes federales y capital de la República. Distribución de competencias entre los poderes federales y los órganos de gobierno locales. Revisión de alternativas: La erección de un Estado de la Federación en el actual territorio del D.F.; traslado de los poderes Federales o permanencia sin dominio territorial directo; reducción de las dimensiones físicas del Distrito Federal y erección de un Estado en la extensión territorial que le sea sustraída; ampliar y fortalecer las atribuciones de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial de

competencia local, sin afectar la naturaleza jurídica y política que le confiere la Constitución vigente ni su espacio territorial.

ORGANOS DE GOBIERNO.- Asamblea Legislativa con facultades expresas o Congreso al que fuere aplicable la misma regla constitucional prevista para los Estados de la Federación en materia de competencias. Organó central de gobierno con mayores facultades decisorias originarias y autónomas. Coparticipación de la Asamblea en el proceso de designación de los funcionarios subordinados al Jefe del Distrito Federal.

ELECCION DEL TITULAR DEL ORGANÓ CENTRAL DE GOBIERNO.- Elección popular directa. Elección por la Asamblea, a propuesta de los partidos que la integran. Elección por la Asamblea, con derecho de veto del Presidente de la República. Revisión del mecanismo previsto por la reforma constitucional más reciente.

FORMAS DE GOBIERNO EN LAS DELEGACIONES POLITICAS.- Revisión y propuesta de un sistema municipal acorde a la realidad urbana y demográfica del Distrito Federal. Elección de los Delegados: popular directa o por la Asamblea, con facultad de remoción atribuida al Jefe del Distrito Federal. Fortalecimiento del sistema vigente o con agendas distritales. Otros. Transformación de las Delegaciones en órganos descentralizados, sin otras limitaciones que las relativas a la planeación del desarrollo urbano. Atribuciones.

FORMAS DE PARTICIPACION CIUDADANA.- Plebiscito y referéndum o iniciativa popular. Naturaleza jurídica y atribuciones de los Consejos Ciudadanos delegacionales. Propuestas alternativas frente al actual sistema de organización vecinal. Ejercicio de las garantías de reunión, asociación, manifestación y petición.

REFORMA AL SISTEMA JUDICIAL Y DE SEGURIDAD PUBLICA.- Fortalecimiento y depuración de la función de protección y representación social del Ministerio Público. Medios para consolidar la autonomía del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Propuestas sobre seguridad pública, procuración y administración de

justicia. Derechos humanos y su relación con la procuración y administración de justicia y la seguridad pública.

ASUNTOS ELECTORALES.- Legislación en la materia precisando órganos y procesos electorales; financiamiento y listados nominales. Papel de los medios de comunicación y acceso de los partidos políticos a los mismos.

ASUNTOS METROPOLITANOS.- Problemas de la conurbación y sus soluciones jurídico-políticas. Instrumentos de coordinación gubernativas y administrativas.

5.3 REFORMAS AL ARTICULO 122 DE LA CONSTITUCION POLITICA (1996)

Las reformas aprobadas en 1993 nunca entraron en vigencia en su totalidad, porque desde un principio aún cuando se reconoció que tenían un cierto grado de avance resultaron insuficientes al preverse que el ejecutivo local sería electo de manera indirecta (1997) y en sus funciones subordinado al ejecutivo federal, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se le otorgaron facultades legislativas limitadas (1994), un Consejo de Ciudadanos (1995) que vino a ser un órgano decorativo y de efímera existencia que tuvo funciones de mera opinión, consulta, denuncia y sólo de aprobación en algunos casos.

La reforma de 1993 además de no cubrir las expectativas, dejó pasar la oportunidad de constituir un gobierno plenamente autónomo.

En los trabajos de la mesa para la reforma política en 1995 quedó claro que lo que los capitalinos querían era un gobierno propio y que las reformas no satisfacían.

El 12 de febrero de 1996, el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido del Trabajo firmaron un Acuerdo para la Reforma Política del Distrito Federal que en veintiocho puntos plasma el contenido de una reforma legislativa,

que representó el mayor avance logrado a través de consensos en la historia política del Distrito Federal.

En abril de 1996 el Partido Acción Nacional presentó Iniciativa de Reformas Constitucionales para la Democratización Integral del D.F., con el propósito de armonizar las diversas posiciones.

A pesar de que diversos contenidos anotados en la iniciativa antes mencionada no fueron plasmados en el texto constitucional, con la reforma al artículo 122 si se logró un avance substancial.

La reforma constitucional de 1996 reconoció que frente a la postura gradualista para establecer instituciones de naturaleza democrática, estaba la amplia participación ciudadana que obligó a acelerar la apertura de mayores espacios para encauzar el impulso político de la ciudad de México.

Esta reforma estableció que el titular del poder ejecutivo en el Distrito Federal sería elegido por votación universal, libre, secreta y directa, cambiando su denominación por el de Jefe del Gobierno del Distrito Federal; se incrementó el ámbito competencial de las materias correspondientes a la Asamblea a la que se le denominó Asamblea Legislativa y a sus integrantes Diputados Locales; se eliminaron facultades al Presidente de la República otorgándose las al Jefe de Gobierno; la elección directa en el 2000 de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, antes delegados políticos.

Quedan todavía temas pendientes en virtud de que expresamente dispone el texto vigente del artículo 122 constitucional que el gobierno de esta entidad está a cargo de los Poderes Federales, así como de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local; se conserva la enumeración taxativa de las materias competencia de la Asamblea Legislativa,

dejando las demás como facultad del Congreso de la Unión entre las más importantes la de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y la materia de Seguridad Pública.

Además el Senado de la República conserva la facultad de nombramiento, en caso de remoción, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Presidente de la República conserva las de iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión en materias del Distrito Federal; enviar al Congreso los montos de endeudamiento de la entidad; reglamentar las leyes expedidas por el Congreso Federal en lo relativo al Distrito Federal.

Tales disposiciones no logran el propósito de otorgar a los capitalinos sus derechos políticos plenos porque democratizar el Distrito Federal, equivale a dos contenidos, el primero, a que se reconozca a los capitalinos el derecho de elegir de manera directa a sus autoridades locales; y el segundo, a que los órganos locales tengan competencia plena, equiparándolos al resto de las entidades federativas.

5.4 ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (1997)

La reforma constitucional de 1996 trajo nuevas características jurídico-políticas para el Distrito Federal, entre otros:

La elección directa de un Jefe de Gobierno, titular de la administración pública local, la intervención de éste en el proceso legislativo mediante la presentación de iniciativas ante la Asamblea Legislativa, la facultad de realizar observaciones a las leyes que le envíe el órgano legislativo local y la promulgación y publicación de las mismas.

Una Asamblea Legislativa con mayores facultades que la anterior Asamblea de Representantes, la posibilidad de legislar en materia electoral local a partir de 1998 y en materia civil y penal a partir de 1999.

La elección directa de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en que se divide el D.F., que en el año 2000 sustituiría a los actuales delegados políticos.

Las nuevas características jurídicas de la ciudad hicieron necesario un trabajo de revisión y adecuación al Estatuto de Gobierno para regular la nueva realidad y la participación de los Poderes Federales y las autoridades locales en el gobierno del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno es un instrumento relativamente joven en virtud de que fue expedido en 1994, y existe un debate acerca de su naturaleza, si es una "especie de Constitución Local" o si tiene el carácter de Ley Reglamentaria; mientras el D.F., no sea Estado y como lo señala Felipe Tena Ramírez mientras la autonomía constitucional no exista, no aparece el Estado Federal y no se puede catalogar al Estatuto de Gobierno como una "especie de Constitución Local", porque sería distorsionar los conceptos del Derecho Constitucional.

Para expedir un ordenamiento constitucional para el D.F., se requiere ser reconocido como Estado y autonomía constitucional por lo que la exigencia sigue siendo convertir al D.F. en el Estado 32, sin necesidad de trasladar los poderes federales a otro lugar.

El Estatuto de Gobierno como Ley Reglamentaria del 122 constitucional tuvo que ser modificado en 1997 para regular la nueva realidad del D.F. En la exposición de motivos de la reforma del 97 se señala "El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es el ordenamiento jurídico que regula la estructura y funcionamiento del poder político local".

A partir de la última reforma al artículo 122 de la Constitución Federal, el contenido de dicho estatuto se restringe a regular fundamentalmente la actuación de los órganos locales, dejando espacios acotados al Congreso de la Unión y al Presidente de la República. Este es, en consecuencia, el objetivo fundamental de los trabajos de elaboración, discusión y

aprobación del nuevo Estatuto de Gobierno que regirá a partir de un capítulo inédito en la vida política de nuestra ciudad.

De las reformas más importantes al estatuto destacan las siguientes:

- La facultad de nombrar y remover al Procurador de Justicia del Distrito Federal por parte del Jefe de Gobierno del Distrito Federal con la aprobación del Presidente de la República y la ubicación orgánica de la Procuraduría en la estructura del gobierno del Distrito Federal.
- Se derogó la facultad del Presidente de la República para iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa.
- La incorporación de la iniciativa popular para los ciudadanos del Distrito Federal, con restricciones en lo que corresponde a la organización interna de las autoridades locales y la materia fiscal.
- La posibilidad de convocar a plebiscito por parte del Jefe de Gobierno.
- La incorporación del Consejo de la Judicatura en el aparato de la función judicial del Distrito Federal.

Pero el estatuto persiste en que la ciudad de México en el Distrito Federal sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, aunque reconoce como órganos locales de gobierno a la Asamblea Legislativa, al Jefe de Gobierno y al Tribunal Superior de Justicia.

A pesar de las consultas populares que han tenido como posición de la mayoría de los participantes la necesidad de la democratización plena del D.F., sigue habiendo oposición, y se elude también la consideración de que el territorio donde se encuentra el Distrito Federal pueda constituirse como el Estado 32 de la Federación.

Lo que queda claro es que la batalla que se opone a la evolución jurídico-política de nuestra entidad es sostenida por las diputaciones y representaciones oficiales, quienes afirman lo siguiente:

- Que el Distrito Federal abarca toda la ciudad de México.
- Que los Poderes de la Unión necesitan el espacio geográfico del Distrito Federal.
- Que la realidad unitaria del Distrito Federal impide el establecimiento de municipios autónomos.
- Que la coordinación metropolitana es suficiente para ejercer de manera conjunta los servicios y la infraestructura conurbada de la ciudad de México.
- Que los ciudadanos ya tienen derecho a votar y ser votados.
- Que el Distrito Federal es y tiene que seguir siendo jurisdicción de excepción.

En el fondo, gobierno y partido oficial temen la pérdida del control político y administrativo de la capital -y sus eventuales prevendas-, lo cual es ciertamente una realidad potencial, no sólo por el disgusto generalizado de la ciudadanía frente a la "crisis", sino también por efecto de las tendencias naturales e históricas que muestra la ciudad de México. Enrique Krauze habla de la crisis del "noventa y cinco" como "la crisis del fin del sistema", por referirse a dos fenómenos distintivos: presidencialismo y partido oficial; ambos vinculados directamente a nuestro tema, y a cuyas tendencias obviamente repercute.

5.5 REFORMULACION DE LA DEMOCRACIA Y EL FEDERALISMO

Cuando los constituyentes de 1824 establecieron la República como democrática y federal, muy probablemente jamás imaginaron lo lento que sería este proceso de consolidación; primero afectado por las posturas intolerantes, las guerras y el aislamiento; después por el analfabetismo y la apatía; y más recientemente por el modelo de imposición corporativista. En esta perspectiva, la sucesión de los avances ha sido lenta por la vía de la evolución social, y retardada o frenada intencionalmente por las élites en el gobierno. Sin embargo, igual en

México que en cualquier otra nación, democracia y federalismo son conceptos plenamente históricos que conjugan la naturaleza social, jurídica y política.

Las autoridades Ejecutivas -constitucionalmente susceptibles de elección directa- son el gobernador de cada uno de los 31 Estados que conforman la Federación y 2413 presidencias municipales y sus respectivos regidores. La opción equivalente de cabildo en el Distrito Federal no existe.

Ciertamente, los años de lo que podría entenderse como “moderna apertura democrática” comenzaron en 68; desde entonces las expresiones sociales han ido creciendo y diversificándose; si bien, sin contar con el juego político necesario, cuya transición ha obedecido a recias presiones ciudadanas y a un complejo manejo de concesiones graduales de parte del partido oficial y el gobierno. En este sentido, en 1973 se gestaron modificaciones a la Ley Federal Electoral en el marco de lo que se llamó apertura democrática; en abril de 1977 López Portillo ofertó una reforma política que se plasmó en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales; en 1990 se expidió un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, modificado el 16 de marzo de 1994, cuya legislación más importante consistió en ciudadanizar el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

“Las continuas reformas políticas desarrolladas desde 1963 lentamente al principio y de manera acelerada al final, expresan una larga transición del país a la democracia. Su reflejo inmediato en la pluralización del Congreso ha ayudado de manera directa a la democratización de las Cámaras y del país en general. En consecuencia, es de esperarse que el proceso continúe y se afiance en los próximos años” (26).

En este contexto y al principio del régimen zedillista, el gobierno convocó sin gran éxito al “acuerdo político nacional”, con objeto de contener la disgregación del sistema, entendido como desmoronamiento político, además de económico. La consolidación de las gubernaturas panistas, la creciente participación ciudadana en los procesos de elección, las

plurales y expresivas formas de disgusto social, así como la fortaleza del Poder Legislativo, han conducido al replanteamiento no sólo de lo democrático sino también de lo que se entiende por "federal". En marzo de 1995 en la ciudad de Guadalajara se reunieron inusualmente, al margen del presidencialismo y el priísmo, nueve gobernadores para reformular el federalismo bajo una nueva interpretación, que reclama apertura, autonomía, equidad y participación.

En medio de los baches, la modernización mexicana parece incontenible. Baste señalar en torno de nuestras ciudades, que en 1950 el 27% de la población era urbana, en la actualidad lo es el 50%. Han crecido espectacularmente el número y tamaño de ciudades; existen tres zonas metropolitanas (México, Guadalajara y Monterrey), pero además hoy son ochenta las ciudades medias. Nuestra identidad ha brincado de rural a urbana, incluso a nivel de la pobreza, donde las desigualdades se ampliaron en la última década por la aplicación de políticas neoliberales, produciéndose ciudades "divididas" y "segregadas".

Las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 pretendieron abrir espacios y competencias a las ciudades y municipios, facilitándoles la captación financiera y la planeación urbana; y aunque la realidad muestra avances locales notables, el centro ha respondido lenta y reaciosamente y vía administración de los recursos y los planes, insiste en conservar los privilegios de su autoridad.

Frente a ello, algunas ciudades como Mérida, Morelia, San Luis Potosí, Durango y Monterrey, eligieron el camino de la alternancia política, incorporando no sólo una nueva imagen a sus ciudades, sino también importantes alteraciones al esquema de partido oficial y burocracia monolítica.

"La alternancia política en el control ejecutivo local de más de un centenar de ciudades, entre las cuales deben destacarse algunas capitales estatales, ha introducido importantes transformaciones en las tradicionales formas de gobierno signadas durante décadas, por un gobierno de partido único. El caso de las capitales es

particularmente interesante porque es allí donde se han dado, no sin tensiones, las primeras experiencias de cohabitación entre partidos en el ejercicio del gobierno” (27).

En los supuestos anteriores, con el acceso de presidentes municipales de la oposición, ha podido experimentar la ciudadanía, los beneficios de mejores administraciones por medio de la competencia partidaria.

“Hablar de federalismo y democracia en el contexto de las ciudades mexicanas, obliga a recordar que aún no se ha resuelto cuál será la nueva forma de gobierno del Distrito Federal, territorio que forma parte de una de las metrópolis más grandes del mundo, en la que más de ocho millones de habitantes aún no escogen a sus autoridades. Pero lo que interesa señalar aquí es que tal vez no haya mejor ejemplo de los efectos negativos que genera el centralismo, en los procesos de gestión de una ciudad, que el de la capital de la República: espacio que durante décadas ha sido el principal destinatario de la inversión pública federal y donde aún persisten grandes carencias y elevados niveles de desigualdad, en acceso a los bienes y servicios urbanos. Es en la capital, donde la ciudadanía ha demandado, desde tiempo atrás, no sólo una administración eficiente sino la elección de sus gobernantes, y que se abran las compuertas de la participación ciudadana” (28).

El espíritu del modelo municipal, basado en la participación ciudadana es de antecedentes firmes y remotos; aquellos puntos donde se le ha dejado prosperar han podido recoger sus benéficos efectos, que incluyen vitalidad en los comités de vecinos, de manzanas, de colonias, subdelegaciones y delegaciones; organizaciones vecinales y comunitarias que facilitan la intermediación y el ejercicio del gobierno local.

El federalismo y la democracia consisten en la transformación y perfección permanente de las relaciones jerárquicas de la sociedad. Lo que favorece a la sociedad, favorece al gobierno; la debilidad o fragmentación de éste la deteriora.

El federalismo y la democracia se acrecentan cuando se achican las funciones y recursos del gobierno central, desconcentrando decisiones y recursos hacia las localidades, facilitando la administración y la transparencia.

Un auténtico federalismo exige revisar la actuación gubernamental sobre bases de eficiencia, honestidad y responsabilidad; sobre evaluación de resultados concretos de desarrollo económico y social; pero especialmente, sobre el grado de apertura, respeto y reconocimiento a los derechos individuales y colectivos, que las autoridades ejercen, que en términos de "stricto sensu", consisten en la licitud y legalidad de su actuación.

5.6 DIALOGOS PARA LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL (1998)

En las últimas dos décadas los esfuerzos emprendidos por los ciudadanos y los partidos políticos lograron que en distintas ocasiones se convocara a dialogar en mesas a efecto de avanzar en la democratización de la vida política del D.F., la última convocatoria que concluyó con las reformas constitucionales en 1996, a pesar de considerarse un avance, no lograron responder de manera satisfactoria a las expectativas de los capitalinos.

La reforma política del Distrito Federal ha sido motivo de intensas controversias en cada una de sus etapas. Los debates en torno a las modificaciones constitucionales, al Estatuto de Gobierno, a la ley de Participación Ciudadana, a la creación de una ley electoral para el Distrito Federal han sido en general fuertemente encontrados.

Entender que la ley como toda obra humana es perfectible y que a los pasos ya dados es necesario agregar nuevos avances lo más pronto posible, es requisito indispensable para sumar voluntades en esta nueva etapa de diálogo.

La transformación política de la vida de la ciudad se encuentra inmersa en lo que se ha nombrado como la Reforma del Estado, constituyendo aquélla una parte esencial para lograr conformar una Reforma Política Integral que beneficie a todos los mexicanos, en el entendido de arribar a un proceso de cambios que confluyan en una nueva relación entre gobernantes y gobernados.

Desde 1987 se llevaron a cabo tres mesas para la Reforma Política del D.F., siendo en 1998, la cuarta ocasión en que se dialoga sobre la necesidad de ampliar los espacios democráticos en la Capital del País.

Al buscar una reforma política, es indudablemente el pretender un cambio entre el poder público y la sociedad, en busca de mecanismos que nos lleven a un Estado democrático, en donde se viva la libertad y la justicia a que todos los mexicanos tenemos derecho.

Es un hecho que para lograr una reforma de fondo en el D.F., habría que dejar clara la innegable necesidad de reconocer la completa igualdad de derechos políticos entre los ciudadanos que habitan el Distrito Federal y los del resto de sus vecinos que habitan en zonas conurbadas o en cualquier otro Estado de la Federación.

En esta nueva convocatoria a dialogar, el gobierno de la Ciudad y los partidos políticos acordaron trabajar en tres mesas, con los siguientes temas: la primera de Legislación Electoral; la segunda, Participación Ciudadana y la tercera, Organización Jurídico-Política del Distrito Federal; además de instalar una mesa central que logre consensar los puntos que se traten en las tres mesas de trabajo.

Es claro que los dos primeros temas -Ley Electoral y Ley de Participación Ciudadana- tendrán que sujetarse al marco constitucional y que de no aprobarse en la mesa tres presentar iniciativas que amplíen la vida democrática de la ciudad quedaremos de nueva cuenta con una reforma inconclusa.

El 26 de febrero de 1998, en la sesión de instalación de la Mesa de diálogo para la Reforma Política del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno y los presidentes de los partidos en sus respectivos discursos, señalaron lo que a su juicio debe ser el alcance de esta reforma:

Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano, Jefe de Gobierno del D.F.:

“La reforma política de 1996..... dejó asignaturas pendientes que es necesario ir resolviendo hasta que sea plena realidad el anhelo democrático de los que vivimos en la capital.”

“La Ley o Código Electoral del Distrito Federal y la Ley de Participación Ciudadana son instrumentos imprescindibles para normar la elección local del año 2000 y resulta igualmente indispensable que se cuente con las figuras ciudadanas que deben acompañar al ejecutivo electo en la tarea de gobernar.”

“... es posible contar con reglas electorales que eliminen candados antidemocráticos, que garanticen la transparencia y la vigilancia de uso de los recursos públicos asignados a los partidos, que sancionen electoralmente cualquier utilización indebida de los mismos, que permitan realmente la equidad sobre todo en materia de acceso a los medios de comunicación, que eliminen gastos excesivos en las campañas, que faciliten el acceso de las mujeres y los jóvenes a los espacios legislativos, que permitan las candidaturas comunes y las coaliciones con mecanismos fáciles de operar entre otros elementos relevantes.”

“... oportunidad única para incorporar derechos ciudadanos y formas de participación directa en las grandes decisiones de la ciudad.”

“... Se trata de garantizar que los ciudadanos del Distrito Federal podamos ejercer plenamente nuestros derechos a elegir a nuestras autoridades a todos los niveles, ...”

En el texto del mensaje del Ingeniero Cárdenas no hay una mención específica a la creación del Estado 32 a pesar de que fue uno de los grandes temas de su campaña y uno de sus ofrecimientos a la ciudadanía.

Lic. Gonzalo Altamirano Dimas, Presidente del PAN en el D.F.:

“... no concebimos esta oportunidad para hacer simples ajustes administrativos o ajustes en la forma de gobierno del Distrito Federal.”

“... aprovechar esta oportunidad histórica para los partidos, para los ciudadanos, para la ciudad de México... de consolidar la democracia en el Distrito Federal.”

“En resumen, Acción Nacional reitera su propuesta para que el Distrito Federal se convierta en el Estado número 32, que es posible que avancemos en la constitución de poderes locales para el Distrito Federal.”

Lic. Manuel Aguilera Gómez, Presidente del PRI en el D.F.:

“... estaremos a favor de todo aquello que contribuya a fortalecer la confianza en las instituciones, impulsaremos aquellas iniciativas tendientes a la transparencia, a la confiabilidad y a la equidad en los procesos electorales. Respaldaremos la autonomía e independencia de los órganos electorales y de los tribunales encargados de dirimir las controversias. Apoyaremos la instauración de órganos de gobierno en las delegaciones que aseguren la representación de los vecinos, la gobernabilidad y al mismo tiempo garanticen la solvencia financiera de la administración.”

“Coadyuvaremos a la instalación del plebiscito como fórmula para consultar con la ciudadanía las medidas trascendentes de la administración, y en fin, respaldaremos todas aquellas iniciativas conducentes a conseguir que el Distrito Federal sea un espacio más

seguro, justo y democrático respetando el principio irrenunciable de que aquí es la capital de la República y la residencia de los Poderes de la Unión.”

“... seremos firmes en la defensa de aquellas instituciones fundacionales de la República, instituciones que son la raíz misma de la nación.”

Armando Quintero, Presidente del PRD en el D.F.:

“El PRD propone que la Ciudad de México se transforme en el Estado 32 de la federación: queremos para la ciudad un gobierno autónomo. Con un gobernador, un congreso local, municipios, presidentes municipales y cabildos.”

“... la sociedad se dote de una serie de elementos para su convivencia, que rediseñe la relación con el gobierno... la gobernabilidad parte de concebir una relación democrática entre la sociedad y el gobierno, que se concreta en ejercicio participativo conjunto.”

“Esta tarea (la gobernabilidad) requiere de una ética de respeto y diálogo, del ejercicio de la democracia y lo tolerancia, de la honradez y claridad en la información y las acciones de gobierno, de la práctica transparente de los funcionarios, de la descentralización del ejercicio de gobierno, de una nueva cultura de participación ciudadana que constituya la nueva acción política de todos.”

• FUENTE: Versión estenográfica de la sesión de instalación de las Mesas de Diálogo para la Reforma Política del D.F.

La lectura de los mensajes de los Presidentes Políticos de los partidos con mayor presencia nacional y en el Distrito Federal dejan claras las posiciones que defenderán en las mesas de diálogo. El PAN y el PRD mantienen su propuesta de Estado 32 y de abrir espacios a la participación ciudadana, en el caso del PRI mantiene su negativa a la posibilidad de hacer del D.F., el Estado del Valle de México.

El PAN mantiene su propuesta histórica que además se ha ido demostrando en los hechos que es viable, el PRD que en un principio no aceptaba plantear el tema en la mesa, por voz de su presidente retoma la propuesta, y el PRI a pesar de la insistencia de la ciudadanía y de la demostración clara de que es posible la coexistencia de poderes federales y locales mantiene su negativa con argumentos que parecieran más de control de poder que de inviabilidad jurídico-política-administrativa.

En el transcurso de los debates que se han sostenido en las mesas de trabajo, los representantes de los partidos políticos han presentado sus propuestas que les permitan arribar a una serie de consensos.

PRIMERA MESA PARA LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

“LEGISLACION ELECTORAL”

Propuestas del Partido Acción Nacional:

- Impulsar formas de participación ciudadana como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.
- Que la ley electoral contemple tanto el sistema de mayoría relativa como el de representación proporcional en su integración, mediante listas o bien en forma similar a la que se utilizó para los diputados de partido, los diputados electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional sean a razón de 35 y 35 respectivamente para integrar la ALDF.
- Que se elimine la cláusula de gobernabilidad.

- Que la elección de los órganos político-administrativos de las demarcaciones en que se divide el D.F. sean en forma universal, libre, secreta y directa.
- Que estos órganos sean postulados por medio de los partidos políticos que tengan carácter de autoridad que se equiparen a los cabildos y que sean independientes de los órganos vecinales.
- Conformar un órgano superior de dirección responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales locales.
- Integrar un Tribunal Local Electoral encargado de impartir justicia en la materia.
- Incluir en el Código Penal para el D.F. un capítulo de delitos electorales en materia del fueron común.

Propuestas del Partido de la Revolución Democrática:

- Que los ciudadanos puedan postular candidatos independientes.
- Que la asignación de diputados por el principio de representación proporcional para integrar la Asamblea se haga de forma alternativa e igualitaria de entre las listas de candidatos de partidos y los candidatos uninominales que sin haber obtenido el triunfo en su distrito obtenga los mejores porcentajes.
- Igualar la cantidad de diputados locales electos por ambos principios.
- Eliminar la cláusula de gobernabilidad.

- Conformar órganos de gobierno político-administrativos de carácter colegiado en las demarcaciones del D.F. electos por voto universal libre, secreto y directo de entre las listas propuestas por los partidos.
- Que la elección de los representantes de las organizaciones vecinales esté normada por el Código Electoral del D.F.

Propuestas del Partido Revolucionario Institucional:

- Que la observación electoral quede establecida en la ley electoral y regulada por el Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Que la legislación sobre los poderes locales contenga los requisitos de elegibilidad; de la selección y de la instalación; su forma de integración; y de las facultades.

SEGUNDA MESA PARA LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

“LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA”

Propuestas del Partido Acción Nacional:

- Incorporar las figuras del plebiscito, referéndum, revocación del mandato, derecho a la información, rendición de cuentas y planeación participativa, así como: Audiencia Pública; Difusión Pública, Colaboración ciudadana, Consulta vecinal, Instancias de quejas y denuncias.

- Creación de Comités de Participación Ciudadana que entre sus objetivos principales se encuentren el de promover y realizar programas que contemplen obras que se destinen a la prestación de un servicio público o de beneficio colectivo.

Propuestas del Partido de la Revolución Democrática:

- Creación de un organismo ciudadano de vigilancia sobre la integración y actuación de cuerpos policiacos.
- Creación de Comités de Colonia, Barrio, Pueblo o Unidad Habitacional como órganos de representación vecinal que tenga como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con las autoridades de la demarcación territorial dentro del ámbito de su competencia y promover la participación y colaboración ciudadana.
- Creación de Consejos Técnicos conformados por ciudadanos notables con conocimientos técnicos especializados que funcionen como órganos consultivos del órgano de gobierno de la demarcación territorial.
- Estos consejos funcionarán como órgano ciudadano de auxilio para la valoración del impacto que una determinada decisión de la autoridad va a tener sobre la ciudadanía y su entorno.

Propuestas del Partido Revolucionario Institucional:

- Creación de la afirmativa ficta social para la gestión de demandas sociales.
- Creación de comités de colonia, barrio, pueblo y unidad habitacional mediante el voto libre universal y secreto sin intervención de los partidos políticos ni del gobierno de la ciudad o de los titulares de las demarcaciones.

- Creación de los consejos Delegacionales, que sume a todos los comités de una demarcación política, integrados por el voto secreto de los propios comités, con opinión vinculatoria y funciones de contraloría social.

TERCERA MESA PARA LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

“ORGANIZACION JURIDICO POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL”

Propuestas del Partido Acción Nacional:

- Las facultades del titular del poder ejecutivo sean iguales a las de los gobernadores de los 31 estados de la República.
- Atribuciones legislativas plenas a la ALDF y elección o declaración de un Congreso Constituyente.
- Establecimiento del régimen municipal en las actuales delegaciones políticas, denominarlas Alcaldías, que recaudaran impuestos, derechos y aprovechamientos.
- Redefinir el territorio de las delegaciones para crear otras.
- Los cabildos tendrán derecho de iniciativa ante la ALDF y participarán con su aprobación en el proceso de reformas y adiciones al Estatuto de Gobierno.
- Elaboración de una Constitución Política local.

Propuestas del Partido de la Revolución Democrática:

- Instalación de una Asamblea Constituyente para efectos de crear un Congreso Local, con poderes plenos. (2000).
- Convertir al Tribunal Superior de Justicia del D.F. en un verdadero y auténtico Poder Judicial. (2000).

ETAPA 1998-1999

- Crear nuevas delegaciones políticas para subdividir algunas de las existentes.
- Modificar la estructura de organización de las delegaciones.
- Establecimiento transitorio de órganos colegiados de representación popular en la estructura de gobierno de las Delegaciones, que deberán integrarse mediante voto universal, directo y secreto.
- Modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. a efecto de que, se amplíen las facultades de las Delegaciones y se establezca un mayor equilibrio en el ejercicio del Poder Ejecutivo entre las áreas centrales y las demarcaciones.

ETAPA 2000

- Convertir al Distrito Federal en una entidad federativa libre y autónoma.
- Conversión de las delegaciones políticas en Municipios con facultades plenas.
- Elección de Cabildos Municipales.

- Instaurar el Poder Ejecutivo Local sin supeditación a los poderes Federales.
- Garantizar que la Ciudad de México continúe como sede de los poderes federales y mantener la calidad jurídica de capital de la República Mexicana.

No hay propuestas por parte del Partido Revolucionario Institucional.

En los debates -por cierto muy intensos- que se han desarrollado en las mesas, hay puntos específicos sobre los que parece se arribara a consensos entre el gobierno de la ciudad y los partidos, entre otros:

1. La elección en el 2000 de órganos colegiados similares a los cabildos en las demarcaciones territoriales.
2. La eliminación de la cláusula de gobernabilidad.
3. Perfeccionamiento de los mecanismos de participación ciudadana.
4. Hacer una nueva división territorial en el esquema delegacional que permita contar con una administración más eficiente y más cercana a los habitantes.

Sin embargo, esta nueva etapa de diálogo será insuficiente si sólo se refiere a aspectos de carácter administrativo y no al perfeccionamiento de la vida democrática en la ciudad.

Está pendiente la reforma constitucional que reconozca derechos políticos plenos a los capitalinos a la manera de los ciudadanos del resto de la república.

Si se llega al fondo de este reconocimiento, se tendría que aceptar que existen antecedentes históricos e incluso fundamentos de naturaleza constitucional, además de razones de hecho y de derecho para erigir el Estado 32.

CAPITULO VI: DISTRITOS FEDERALES EN DERECHO COMPARADO

6.1 IMPORTANCIA DEL ANALISIS JURIDICO COMPARADO

“Derecho es un sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la autoridad, por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica” (29).

Los sistemas jurídicos surgen de la realidad social que los pueblos viven en particular, y que normatizan, a efecto de instrumentar las soluciones que estiman posibles y propicias en razón de sus circunstancias y fines políticos.

El conocimiento de los esquemas jurídicos de otras naciones nos permite comprender sus modos de resolución, que al investigador le ofrecen hipótesis diversas y pluralidad en los puntos de vista. En términos comparativos el conocer las legislaciones extranjeras aporta experiencias intelectuales de indudable valor, particularmente en casos y situaciones análogas; si bien, de antemano se descartan las fórmulas universales.

En materia de Distritos Federales el conocimiento de la naturaleza específica que diversas naciones les han conferido, resultará especialmente útil en las propuestas que al caso puedan realizársele. Aceptado es que la mente universal procede de mejor forma en cuestiones particulares.

6.2 CONCEPTOS BASICOS

Históricamente algunos Estados Federales reservaron un cierto territorio para establecer su capital y residencia de los supremos poderes, con el fin de independizar y proteger el

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

funcionamiento de dicho gobierno de la influencia o agresión potencial de parte del gobierno de algún Estado Federado.

Con la intención de conocer la naturaleza de los Distrito Federales existentes en la actualidad, se llevó a cabo una serie de consultas que fueron formuladas a las embajadas correspondientes acreditadas en México.

De manera muy cuidadosa se definieron algunas preguntas, de manera que abarcaran aspectos generales y específicos de cada Distrito Federal, comparables entre sí y frente a otros. Las interrogantes fueron las siguientes:

- Cuál es la población total del país?
- Cuál es la población del Distrito Federal?
- Cuál es la superficie del Distrito Federal?
- La ciudad desborda los límites del Distrito Federal?
- El Distrito Federal se rige por la Constitución Federal o existe otra norma?
- Qué autoridades gobiernan en el Distrito Federal?
- Las autoridades son designadas por el Presidente o electas por los ciudadanos?
- Existe Congreso Local?

Estas preguntas pretendieron abordar y sintetizar los conceptos básicos. El comparativo poblacional total del país frente al Distrito Federal arrojaría una proporción. El hecho de investigar si la ciudad se ciñe a los límites espaciales del distrito o los desborda, permitiría comparar la planeación legislativa y la realidad urbana. Saber acerca de si los Distritos Federales son regidos directamente por la Constitución Federal o han evolucionado a otro tipo de normas básicas, aportaría iniciativas y razones novedosas. La nomenclatura asignada a las autoridades en cada lugar, daría lugar a un análisis comparativo terminológico. Conocer si las autoridades ejecutivas del Distrito Federal son designadas por el ejecutivo federal o por el pueblo, nos permitiría confrontar el modo en que los derechos estatales y ciudadanos se resuelven. Finalmente, la existencia o no de un Congreso local permitiría

entender si el Distrito Federal es entendido con preponderancia de entidad administrativa o política.

6.3 CUADRO COMPARATIVO

Se presenta a continuación un Cuadro comparativo de resultados. Las siglas ND se refieren a que no se recibieron respuestas en ese aspecto.

PAIS	DISTRITO FEDERAL	DIMENSION	POBLACION	ORDEN JURIDICO	ELECCION AUTORIDAD	NOMIN-CLATURA
ARGENTINA	BUENOS AIRES	200 KM2	33'000,000 3'000,000	Ley Orgánica	Directa 1995	Intendente
AUSTRALIA	YASS-CANBERA	2,357 KM2	17'600,000 299,000	Acta Local	Directa	Shif minister
BRASIL	BRASILIA	10,000 KM2	10'000,000	Constitución	Directa	Perfeito
ESTADOS UNIDOS	WASHINGTON D.C.	179 KM2	800,000	Constitución	Directa	Mayors and delegates
MEXICO	MEXICO D.F.	1,499 KM2	80'000,000 8'235,700	Constitución Política Estatuto de Gobierno	Directa 1997 Directa 2000	Jefe de Gobierno y Titular del Organó Político Admvo.
VENEZUELA	CARACAS	1,930 KM2	20'000,000 4'000,000	Constitucion	Previdente	Alcaldes municipales y Consejales

* Fuente: Embajadas y Consulados en la ciudad de México.

En Buenos Aires, el carácter histórico de la ciudad no dio ni da lugar a duda sobre su identidad de ciudad capital. En 1994 se realizaron reformas a la Constitución Argentina que fueron puestas en práctica durante 1995. Las reformas consisten en la posibilidad de elegir "Intendente" por voto popular y la tendencia a que el Consejo Deliberante adquiera facultades de Congreso local. El Distrito Federal pasará a ser un cuasi-Estado regido por una denominada "Ley Orgánica", pero que puede entenderse como cuasi-constitución. En lo administrativo, ámbitos como educación, salud y policía, desde hace más de 15 años ya eran funciones atribuidas a la municipalidad.

En Washington, la ciudad fue delineada por políticos y urbanistas; en ella convergieron representantes de los Estados Unidos y de otras muchas partes del mundo, de manera que su población ha rotado y rota permanentemente. Hoy es una ciudad monumental y simbólica, cuyo trazo espacial desbordó totalmente los límites originales y arrastra problemas severos de racismo y delincuencia. Hace mucho tiempo que sus autoridades son elegidas directamente por sus ciudadanos; recientemente grupos de vecinos propugnan por la necesidad de contar con una Constitución propia y se han aventurado a pedir la naturaleza de Estado.

Respecto de Brasilia, ésta obedece a un ambicioso proyecto de creación. Por decreto de 1956 se ordenó su diseño y construcción. Fue concebido como un municipio independiente, legislativamente sujeta a un Consejo Nacional pero con Constitución propia. Puede afirmarse que en relación con otros Distritos Federales, Brasilia cumple ventajosamente con la idea de ser sede y albergue de los Poderes y de quienes lo ejercen.

La llamada ACT (Australian Capital Territory) es una ciudad pequeña, regida por un Acta Local de 1988. Los ciudadanos eligen y poseen una legislatura local, llamada Asamblea Legislativa, donde se elige al Jefe de Ministros y a sus tres ministros auxiliares.

Caracas constituye una ciudad que desbordó totalmente los límites del Distrito Federal, adentrándose en los Estados Vecinos. Existe una Asamblea Legislativa. Se rige por la

Constitución de la República. Posee un Gobernador designado por el Presidente. Si bien, el pueblo elige a los Alcaldes de las municipalidades en que se subdivide la capital. Existen Consejales ciudadanos que auxilian en el gobierno de los municipios.

Comparativamente, la ciudad de México como Distrito Federal mexicano, posee rasgos de semejanza muy interesantes en relación a otros: Posee un carácter de capital de raíces históricas, como Buenos Aires; ha desbordado los límites espaciales al igual que Washington, Buenos Aires y Caracas; posee una Asamblea Legislativa al igual que todos los demás Distritos Federales, a excepción de Brasilia.

Se puede verificar que la tendencia general consiste en los rubros siguientes:

- a) Conservar como norma fundamental a la Constitución Federal.
- b) Establecer los mecanismos para elegir directamente a las autoridades.
- c) Permitir mayores espacios de acción legislativa a las Asambleas locales.
- d) Incorporar a los ciudadanos en Consejos de co-gobierno.
- e) Incorporar una legislación "adjetiva" específica para la localidad.

6.4 REVALORACION DE LOS DISTRITOS FEDERALES

Los filósofos de la historia muestran dos afirmaciones contundentes: que el hombre es libre, y que el tiempo suele perfeccionar los actos del hombre y la cultura. Agustín de Hipona, Tomás de Aquino y Giovanni Vicco, así lo propugnan. La interpretación de la historia como determinista, lineal o cíclica, no tiene sustentación de fondo. Estas afirmaciones son pertinentes porque tienen que ver con el modo y el ánimo con el que considero conviene afrontar la realidad, problemática y expectativa de los Distritos Federales.

Decíamos capítulos atrás: "El concepto de Distrito Federal está vinculado a la evolución histórica de las formas de organización política, y como su nombre lo enuncia pertenece al

ámbito del sistema federal". El federalismo es un fenómeno histórico, cuyas características están sujetas al dinamismo que delinea la realidad concreta y el pensamiento abstracto. En términos Hegelianos diríamos: los Distritos Federales son su pasado, y parafraseando diríamos, los Distritos Federales son -sobretudo- lo que quieren ser.

- Qué fueron o qué quieren ser los Distritos Federales?, o con más pragmatismo, y para no incurrir en el "deber ser" del Kantianismo:
- Qué pueden ser nuestros Distritos Federales?. Las Respuestas, en términos jurídico-políticos tienen que ver con las nuevas formas de entender lo republicano, la democracia y el federalismo.

Estas nuevas tendencias reclasifican la antiquísima concepción platónica que consideraba como formas positivas de gobierno a la monarquía, la aristocracia y la democracia; bajo una escala de valor descendente. Ahora, al final del siglo XX, la humanidad vislumbra el orden político de forma diametralmente opuesta al celebre Platón: El gobierno de todos es preferible al gobierno de algunos o de uno.

El nuevo enfoque de la República como forma de gobierno está enmarcada por la transitoriedad, la renovación periódica y la elección popular. El régimen republicano es un esquema abierto hacia adentro en estados federados y municipios o condados cada vez más autónomos. La legitimidad se lleva a efecto mediante sufragios que se hacen cada vez más universales y directos. La federación sigue siendo un pacto conveniente, pero se repelen con intensidad los abusos de autoridad central, antes concesionados.

El Distrito Federal entendido como espacio físico de protección ha dejado de tener vigencia, frente a la amenaza político-militar. Hoy es un símbolo político que debe replantearse a favor de los ciudadanos y de las estructuras que el presente y el futuro demandan. El Distrito Federal debe seguir siendo un recurso legislativo, jurisdiccional y ejecutivo que dinamiza la república, la democracia y el federalismo. El concepto tiene futuro si no se obstaculiza su evolución natural.

CONCLUSIONES

PRIMERA. EN RELACION A LA RECONCEPTUACION DEL DISTRITO FEDERAL:

En términos sociológicos la adaptación al cambio es indispensable. El cambio siempre ha ocurrido y está ocurriendo, se da en todas partes. Su dinámica produce efectos de materia y forma, que invitan a los ciudadanos y a las sociedades a adoptar criterios y procedimientos, so pena de quedar al margen. Para no ser espectadores, sino artífices del destino, es indispensable cambiar todo lo que sea necesario. Visto esto en sociología jurídica, particularmente los legisladores tienen por oficio el ser sensibles al cambio y al ajuste.

El Distrito Federal, como concepto y como realidad, está cambiando permanentemente. Su desarrollo se gesta en la esfera psíquica y se refleja en lo social. El mundo jurídico tiene que ir también en un proceso de evolución histórica, donde se conserve la "tradere", mientras una mente abierta vislumbra las oportunidades de la realidad, para "estar y ser" mejores, y favorecer el ejercicio de la libertad, en qué consiste la perfección humana y hace posible los beneficios comunitarios.

"El concepto de desarrollo tiene acepciones: En lo económico, aumentar la renta por habitante y el producto nacional, que implica por lo tanto una difundida acción empresarial ciudadana. En lo social, en un proceso deliberado de cambio que persigue la igualdad de oportunidades y recompensas entre distintos sectores nacionales y en términos internacionales comparativos" (30).

La reconceptuación del Distrito Federal mexicano está enmarcada por la vigencia del desarrollo y la reconceptuación de nuestro federalismo. Preponderantemente, en los Estados Unidos el federalismo ha sido un sistema político que permite la unidad en la diversidad; en

México el federalismo ha jugado y tendrá que seguir patrocinando un rol prioritario muy diferente: descentralizar el centralismo.

Es precisamente por razones "federales" que el Distrito Federal de México tiene que legislarse de manera evolutiva y diferente. Nuestra exigencia histórica en los albores del siglo XXI, demandan "descentralización". Es el centralismo la causa y el ancla de nuestros atrasos, tensiones y disparidades. De la misma forma la "justificación" del espacio físico de protección, ha caído en desuso por inconsistencia real.

La reconceptuación de los modernos Distritos Federales existentes en el mundo es un proceso en marcha, que no escinde la plenitud ciudadana de sus habitantes ni les priva de compartir la responsabilidad de los actos de los gobernantes que ellos mismo eligen; mucho menos, acepta tratamientos arbitrarios, sojuzgantes o limitatorios. México no puede darse el unilateral privilegio de dejar de reflexionar y aceptar que su Distrito Federal es "res-publica", "demos-cratos" y "fides-natione". Cosa pública, poder del pueblo y parte de la nación.

SEGUNDA. EN RELACION A DERECHOS CIUDADANOS PLENOS:

La Constitución Política dedica el título primero a plasmar las garantías individuales, entre las que destacan los derechos de educación, igualdad ante la ley, trabajo, manifestación de ideas, asociación, seguridad jurídica, tránsito, creencia religiosa y propiedad. En el artículo 34 y hasta el 38 de la carta magna se refiere a los ciudadanos mexicano; a la manera como se obtiene esta calidad, sus prerrogativas, sus obligaciones, la pérdida de ésta y la forma en que se suspenden los derechos ciudadanos.

Son prerrogativas del ciudadano: votar en las elecciones populares y poder ser votado para todos los cargos de elección popular... Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: por falta de cumplimiento en la inscripción en el catastro, no alistarse en la guardia nacional, no votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le

corresponde, no desempeñar cargos de elección federal o estatal, no desempeñar cargos concejiles del municipio. Se suspenden también si se está sujeto a proceso criminal con auto de formal prisión, durante la extinción de una pena corporal, por vagancia o ebriedad consuetudinaria, por estar prófugo de la justicia o por sentencia que imponga esta suspensión. La ley fijará los casos en que se pierden o suspenden los derechos ciudadanos y su rehabilitación.

La legislación constitucional confronta con la legislación orgánica de "excepción" del Distrito Federal, que priva a cerca de cuatro millones de ciudadanos de la jurisdicción, de la plenitud de sus prerrogativas democráticas, en inaceptable contravención con el Estado de Derecho.

Es necesario reiterar y hacer prevalecer que los ciudadanos del Distrito Federal tienen derecho "original" a la democracia y la soberanía", a elegir directamente, por voto universal, libre y secreto, a sus autoridades (Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la totalidad de los órganos político-administrativos de las diferentes demarcaciones territoriales y Congreso Local con plenas facultades).

"La definición más sencilla y más realista de la democracia es la siguiente: régimen en el cual los gobernantes son escogidos por los gobernados, por medio de elecciones sinceras y libres" (Duverger).

TERCERA. EN RELACION A LAS SEDES REALES DE LOS PODERES:

En filosofía política, las ideas profundas se soportan en "causas remotas". La metafísica de lo que se entiende por Distrito Federal, tiene por su causa eficiente a los "constituyentes", por causa formal a las "leyes", por causa material a las "sedes" o asiento de los poderes, y por causa o razón final la "autonomía" gubernamental federal.

Al caer en desuso la necesidad de contar con un espacio físico de protección, más allá de las sedes específicas, nuestro Distrito Federal ha generado una disfunción entre lo que puede con toda propiedad entenderse como Distrito Federal "formal" y Distrito Federal "real". Es la realidad la que ya no hace posible aceptar su equiparación.

Un territorio excesivamente grande para albergar las sedes del gobierno de la Unión y una millonaria población carente de derechos democráticos plenos, que sólo parcialmente desempeña labores directas para él, nos conducen a la conclusión y la propuesta de reconsiderar y limitar el espacio del Distrito Federal a las "sedes reales".

En este sentido y de manera inequívoca, caben dos alternativas geográfico-históricas: Primero, circunscribir la jurisdicción del Distrito Federal a una región considerada como la ciudad de México original, hoy conocida como centro histórico, fracción o totalidad de la Delegación Cuauhtémoc. Segunda, circunscribir la jurisdicción del Distrito Federal a los edificios que ocupan efectivamente las sedes de los Poderes.

Una tercera vía, de connotaciones más bien administrativas y por tanto más débiles, tendría aplicación en la interpretación de que el Distrito Federal se constituyera en puntos físicos a la manera como se da competencia a los aeropuertos y autopistas federales, aplicándose en este caso a las sedes concretas.

CUARTA. EN RELACION A LA CIUDAD DE MEXICO Y EL ESTADO 32:

Abundantemente hemos hecho referencia a las previsiones que los "constituyentes del 57" hicieron, cuando visionariamente consideraron la posibilidad de que se conformase el Estado del Valle de México. Su supuesto expreso tenía que ver con el cambio de residencia de los poderes a otro lugar del país; pero también hemos de interpretar que habían ya experimentado de forma incipiente y previsto la posibilidad de que la ciudad de México incurriese en disfunción con el Distrito Federal, aunque este último argumento sería tácito.

Los constituyentes del 17 preservaron (sorprendentemente, pues el contenido comparativo del resto del texto es muy diferente) la redacción de sus antecesores en lo referente a la potencial mutación de la Ciudad de México para convertirse en un Estado más de la federación.

La transferencia de residencia de las sedes nunca se dio, pero si la disfunción ciudad-distrito. La laguna del derecho respecto a otra causa que pudiese dar lugar al Estado 32, condujo a "ficciones del derecho", lo mismo que a la "no generalidad del derecho".

El enunciado y restitución a los capitalinos para ejercer derechos ciudadanos plenos, la conveniencia de ejercer un nuevo federalismo y de reconceptuar las sedes de los poderes a un espacio real, conducen por sí mismos a la necesaria constitución del Estado del Valle de México. El reconocimiento del Estado del Valle de México es la consecuencia obligada de aceptar la vida democrática y la soberanía popular, entendidas como capacidad de la entidad para gobernarse a sí misma.

Los ciudadanos del Estado 32 gozaría por el pacto federal de las mismas garantías y derechos que el resto de los Estados de la Federación, teniendo entonces la posibilidad de reafirmar el pacto de la Unión, dirigirse en términos de la Constitución de la República mediante la división de poderes, adecuarse administrativamente a su realidad concreta, incluso factible de subdividirse en Municipios, si así le conviniese; la estructura abarcaría Gobernador, Alcaldes y Cabildos, como el resto de la Federación; lo mismo que Congreso Local, Tribunal Superior de Justicia y Constitución Local.

Los Estados Unidos Mexicanos estaría constituidos ya no por 31 Estados y un Distrito Federal, sino por 32 Estados, más su Distrito Federal.

Nuestro estudio ha propuesto cuatro conclusiones:

- 1) Llevar a cabo una reconceptuación de la naturaleza, alcance y nuevo significado del Distrito Federal.
- 2) Demandar el ejercicio de los derechos ciudadanos plenos.
- 3) Reducir el espacio del Distrito Federal a las Sedes Reales de los Poderes.
- 4) Conformar el Estado 32 de la Federación en la superficie que formalmente y hasta ahora ocupa el Distrito Federal.

A estas conclusiones se suman dos propuestas: una terminología y otra de redimensionamiento.

QUINTA. EN RELACION A LA PROPUESTA DE NOMENCLATURA:

En los reclamos ciudadanos que a diario la capital reciente, se encuentran insertos muchos de los problemas derivados por la negativa de las autoridades, a reconocer y conceder a la capital una nueva conformación.

En el centro y junto a los habitantes de la capital, los militantes y representantes partidistas, especialmente los de Acción Nacional y de la Revolución Democrática, llevan a cabo una profunda labor de cabildeo popular, y una acción parlamentaria intensa, que abarca tanto la Asamblea Legislativa como el Congreso de la Unión.

Está en marcha una nueva reforma política tanto nacional como del Distrito Federal, yo diría que aún más está en marcha una necesaria reforma del Estado que tendrá que incidir en aspectos no sólo políticos sino sociales y económicos, que el partido oficial tratará que sea con las menores correcciones posibles, a efecto de no verse obligado a cambios de fondo.

Tendrán un pronóstico difícil el estire y afloje de las fuerzas políticas y parlamentarias; todas ellas se juegan una gran carta histórica.

Independientemente de la profundidad que en la práctica alcance la Reforma Jurídico-Política en el Distrito Federal, una propuesta "terminológica" es indispensable: rechazar el uso de palabras cuyo significado sea equívoco y/o repelente.

El empleo de la expresión "Jefe de Gobierno del Distrito Federal" es bajo cualquier aspecto que se quiera atender, notoriamente errado. Jefe denota subordinados y servidores, cuando es la autoridad la que está y presta el servicio de gobernar. En analogía a la nomenclatura federal convendría hablar de "Gobernador".

El término titular del órgano político-administrativo de la demarcación territorial, además de largo es también equívoco en relación al uso del lenguaje empleado en nuestra República. Lo más propio sería la asignación de la palabra "Alcalde".

Asignar el título de Consejeros Ciudadanos a quienes ejercerán labores de regidores resulta una iniciativa que contradice el uso general de las leyes. "Regidores" reunidos en cabildos sería la mejor opción.

SIXTA. EN RELACION A LA PROPUESTA DE REDIMENSIONAMIENTO DEL ESTADO DEL VALLE DE MEXICO:

Esta propuesta final se refiere a la conveniencia de "redimensionar" el eventual Estado 32, basados en la realidad espacial de la ciudad de México, cuyos límites metropolitanos incluyen a los municipios conurbados.

La realidad inobjetable muestra que la dotación de infraestructura y servicios, otorgan a la metrópoli una ciudad "sustancial", obviamente no divisible por líneas imaginarias. Esta

unidad incluye redes del subsuelo, lo mismo que morfología, orografía, desarrollos constructivos y vida urbana superficial, sin desechar incluso pureza y contaminación del aire.

Los Estados de cualquier parte del mundo y desde luego de México, han sido conformados por una combinación de razones geográficas, etnográficas y culturales. Lo que hace siglos fue la cuenca y después el Valle de México, guarda "de suyo" una unidad geográfica y unas mismas vías de comunicación. Los habitantes de esta zona del país guardan como rasgo común su pluralidad. Finalmente, y con especial ahinco, el estilo y modo de valorar la vida, los patrones costumbristas y culturales, no distinguen a los pobladores de la ciudad de México.

La metrópoli tiene para todos, problemas, retos y soluciones comunes. La operatividad de una Comisión Coordinadora Metropolitana conformada por funcionarios del Distrito Federal y del Estado de México, es un artificio que por naturaleza jamás toca las soluciones de fondo y se conforma con el mínimo de coordinación, a costos políticos y administrativos enormes.

En esta perspectiva, las dimensiones naturales de un eventual Estado del Valle de México no podrían ser las que actualmente contienen al Distrito Federal. La ciudad de México, metrópoli, se extiende e incluye a municipios como Chalco, Netzahualcóyotl, Tlalnepantla, Naucalpan y Huixquilucan, equivalente al espacio natural de la cuenca y valle de México.

Podemos concluir que "la Ciudad tiene futuro si logramos reinventar su vocación" (31).

SIGLAS EMPLEADAS:

ARDF	Asamblea de Representantes del Distrito Federal
Km2	Kilómetro Cuadrado
PAN	Partido Acción Nacional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PPS	Partido Popular Socialista
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PFCRN	Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
PMT	Partido Mexicano de los Trabajadores
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PSUM	Partido Socialista Unificado de México
PEA	Población Económicamente Activa
PEI	Población Económicamente Inactiva
AM	Amplitud Modulada
FM	Frecuencia Modulada
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
DF	Distrito Federal
DDF	Departamento del Distrito Federal
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
ISSSTE	Instituto de Seguridad Social al Servicios de los Trabajadores del Estado
PEMEX	Petróleos Mexicanos
ACT	Australian Capital Territory
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

RELACION DE CITAS

- (1) K.C. WHEARE, Federal Government, Oxford University Press, 1947, pág. 1.
- (2) ANDRE ET SUSANNE TUNK, Le Systeme Constitutionnel des Etats Unis d'Amerique, Pug, Paris, 1954, pág. 45.
- (3) FELIPE TENA RAMIREZ, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1976, pág. 337.
- (4) FELIPE TENA RAMIREZ, Op. Cit., pág. 116.
- (5) GUILLERMO FLORIS MARGADANT, Introducción a la Historia Universal del Derecho, Universidad Veracruzana, 1974, pág. 438.
- (6) JOSE BRAVO UGARTE, Historia de México, Tomo III, Jus, México, 1959, pág. 19.
- (7) JAIME E. RODRIGUEZ, Historia Mexicana, Tomo XVIII, Fondo de Cultura Económica, México, 1969, pág. 499.
- (8) FELIPE TENA RAMIREZ, Op. Cit. pág. 120.
- (9) ERNESTO LEMOINE, Historia de México, Tomo VIII, Salvat Mexicana Editores, 1978, pág. 1704.
- (10) JOSEFINA ZORAIDA VAZQUEZ, Historia de México, Tomo VIII, Salvat Mexicana Editores, 1978, pág. 1879.

- (1) RAQUEL GUTIERREZ Y ROSA MARIA RAMOS, Esquema Fundamental del Derecho Mexicano, Porrúa, México, 1975, pág. 103.
- (12) CECILIA BROWN VILLALBA Y LOURDES CELIS SALGADO, El Territorio Mexicano, Tomo II, Instituto Mexicano del Seguro Social, 1982, pág. 775.
- (13) CECILIA BROWN VILLALBA Y LOURDES CELIS SALGADO, Op. Cit., pág. 775.
- (14) RAQUEL GUTIERREZ Y ROSA MARIA RAMOS, Op. Cit., pág. 87.
- (15) ENCICLOPEDIA BRITANICA DE MEXICO, Tomo IV, Mexicana, S.A. de C.V., México, 1993, pág. 2315.
- (16) ENCICLOPEDIA BRITANICA DE MEXICO, Op. Cit., pág. 2293.
- (17) ENCICLOPEDIA BRITANICA DE MEXICO, Op. Cit., pág. 2295.
- (18) RAQUEL GUTIERREZ Y ROSA MARIA RAMOS, Op. Cit., pág. 87.
- (19) CARLOS CASTILLO PERAZA, Propuestas de Seguridad Pública y Justicia para la Ciudad de México, P.A.N., 1997.
- (20) JORGE ORTEGA IBARRA, Persona Humana, Promesa, 1989, México, pág. 50.
- (21) RAQUEL GUTIERREZ Y ROSA MARIA RAMOS, Op. Cit., pág. 54.
- (22) LUIS RAUL GONZALEZ PEREZ, Constitución Política, Presentación, Secretaria de Gobernación, 1994, pág. 1.

- (23) ENRIQUE PEREZ DE LEON, Notas de Derecho Constitucional Administrativo, Porrúa, 1991, pág. 88.
- (24) MARIA DEL CARMEN SEGURA RANGEL, Antecedentes para una Reforma Política del D.F., P.A.N., 1990, pág. 4.
- (25) JOSE ANGELO CONCHELLO DAVILA, Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 1988.
- (26) EUGENIA MEYER, Los Sentimientos de la Nación, Museo Legislativo, 1994, pág. 59.
- (27) ALICIA ZICCARDI, Federalismo y Democracia para mejorar la calidad de vida en las ciudades, UNAM, México, 1992, pág. 4.
- (28) ALICIA ZICCARDI, Op. Cit. pág. 17.
- (29) MIGUEL VILLOORO TORANZO, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, 1974, pág. 127.
- (30) JORGE ORTEGA IBARRA, PRD reto para PRI y PAN, Promesa, 1991, pág. 63.
- (31) CARLOS CASTILLO PERAZA, Ciudad de México. Vocación y Destino, P.A.N., 1997, pág. 10.

BIBLIOGRAFIA

- ARISTOTELES, La Política, ed. Porrúa, México, 1982.
- BROWN VILLALBA CECILIA Y CELIS SALGADO LOURDES, El Territorio Mexicano, ed. Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1982.
- CAMARA NACIONAL DE COMERCIO DE LA CIUDAD DE MEXICO, Compendio de Datos y Estadísticas 1993.
- FLORES MARGADANT GUILLERMO, Introducción a la Historia Universal del Derecho, ed. Universidad Veracruzana, México, 1974.
- GARCIA MAYNEZ EDUARDO, Filosofía del Derecho, ed. Porrúa, México, 1996.
- GARCIA MAYNEZ EDUARDO, Introducción al Estudio del Derecho, ed. Porrúa, México, 1980.
- GONZALEZ LUNA EFRAIN, Humanismo Político, ed. Epeasa, México, 1991.
- GONZALEZ URIBE HECTOR, Teoría Política, ed. Porrúa, México, 1987.
- GUTIERREZ RAQUEL Y RAMOS ROSA MARIA, Esquema Fundamental del Derecho Mexicano, ed. Porrúa, México, 1975.
- HAMILTON ALEXANDER, El Federalista, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- HELLER HERMAN, Teoría del Estado, ed. Fondo de Cultura Económica, Trad. Luis Tobio, México, 1992.
- ENCICLOPEDIA BRITANICA DE MEXICO, ed. Mexicana S.A. de C.V., México, 1993.
- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, ed. Driskill, Buenos Aires, Argentina, 1990.
- ITAM, México al Filo del Año 2000.
- MEYER EUGENIA, Los sentimientos de la Nación, Museo Legislativo, México, 1994.
- ORTEGA IBARRA JORGE, Persona Humana, ed. Promesa, México, 1989.
- ORTEGA IBARRA JORGE, PRD reto para PRI y PAN, ed. Promesa, México, 1991.
- PEREZ DE LEON E. ENRIQUE, Notas de Derecho Constitucional Administrativo, ed. Porrúa, México, 1978.
- LENOINE ERNESTO, Historia de México, ed. Salvat Mexicana, México, 1978.

SEGURA MA. DEL CARMEN, Antecedentes para una Reforma Política del D.F., ed. P.A.N., México, 1990.

TENA RAMIREZ FELIPE, Derecho Constitucional Mexicano, ed. Porrúa, México, 1976.

VILLORO TORANZO MIGUEL, Introducción al Estudio del Derecho, ed. Porrúa, México, 1974.

ZICCARDI ALICIA, Federalismo y Democracia para Mejorar la Calidad de Vida en las Ciudades, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, 1987, 1989, 1990, 1993, 1996, 1997.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, 1990, 1993, 1996.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, 1997.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.