

297
2ef



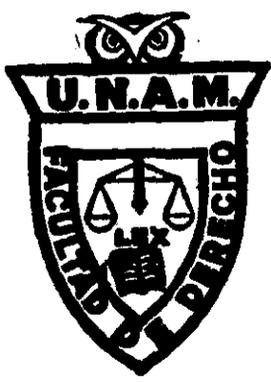
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Derecho

EVOLUCION CONSTITUCIONAL DE LA
DIVISION DE PODERES EN EL
DISTRITO FEDERAL

TESIS PROFESIONAL
Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a

GUADALUPE MARIN MONTAÑO



Ciudad Universitaria, D.F. 1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

0270662



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera **GUADALUPE MARIN MONTAÑO** inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**EVOLUCION CONSTITUCIONAL DE LA DIVISION DE PODERES EN EL DISTRITO FEDERAL**", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Felipe Rosas Martínez, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez en oficio de fecha 9 de noviembre del año en curso, me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 25 de 1998.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E

Distinguido Doctor:

*Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y --
revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL --
DISTRITO FEDERAL", elaborada por la alumna GUADALUPE MARIN MONTAÑO.*

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

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

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 9 de 1998.

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ
Profesor Adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

Para ti Gerardo,
Estandarte de dignidad y entereza.
Con todo mi amor, admiración y profundo respeto.

Doy gracias a Dios por darme la entereza para llevar a buen término el presente trabajo.

Agradezco a mi mamá, a mi abuela y a mis hermanos Carlos y Germán, todo su apoyo e incentivos que me han brindado, motivos importantes para tratar de superarme constantemente.

Mi profundo agradecimiento a la Institución Educativa Pública, Universidad Nacional Autónoma de México, que me brindó la oportunidad de ser.

Un sincero agradecimiento a mi Director de tesis, el Licenciado Felipe Rosas Martínez, por su paciencia y consideración que tuvo a bien otorgarme.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

	pag.
CAPITULO I. CONCEPTOS FUNDAMENTALES.	6
1.1.- SISTEMA FEDERAL.	6
1.2.- GOBIERNO.	19
1.3.- TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES.	24
1.4.- DISTRITO FEDERAL.	43
1.5.- ESTATUTO DE GOBIERNO.	72
CAPITULO II. EVOLUCIÓN DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN RELACIÓN A LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES.	77
2.1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA DE CÁDIZ 1812.	78
2.2.- DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA, APATZINGÁN 1814.	83
2.3.- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1824.	86
2.4.- BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA 1836.	88
2.5.- BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA 1843.	92
2.6.- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1857.	101
CAPITULO III. EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.	105
3.1.- ANÁLISIS DEL TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO 73 FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.	105
3.2.- LA DESAPARICIÓN DE LOS MUNICIPIOS.	111
3.3.- LA CREACIÓN DE LAS DELEGACIONES POLÍTICAS.	115
3.4.- FACULTADES LEGISLATIVAS Y ADMINISTRATIVAS DE LA FEDERACIÓN SOBRE EL DISTRITO FEDERAL.	120

CAPITULO IV. LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL DISTRITO FEDERAL, ANÁLISIS ACTUAL.	125
4.1.- JEFE DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.	129
4.2.- LA IMPORTANCIA JURÍDICO-POLÍTICA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.	147
4.3.- EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA.	156
CONCLUSIONES.	165
BIBLIOGRAFÍA.	169

INTRODUCCIÓN

El presente estudio que se pone a consideración, tiene por objeto las manifestaciones que ha tenido el Gobierno del Distrito Federal a lo largo de la historia constitucional de nuestro país y su evolución hasta nuestros días; la finalidad que se persigue es demostrar que hasta hace unos meses, los poderes públicos en la Ciudad de México se encontraban relegados, lo que se traducía en una gran desventaja de los habitantes de la Capital con respecto de sus derechos políticos y la capacidad de pugnar por la elevación de la calidad de los servicios que las autoridades están obligadas a prestar a los ciudadanos.

Lo anterior era así, porque la Constitución Política de nuestro país establecía que el gobierno de la ciudad correspondía al Presidente de la República y que sería ejercido a través de un Jefe del Departamento del Distrito Federal; que el Poder Legislativo sería el mismo Congreso de la Unión, lo que facultaba para que diputados que llegaban de las distintas regiones de la Nación, legislaran sin conocer a fondo los problemas y realidades del Distrito Federal, a pesar de la existencia de la Asamblea de Representantes; por último, la elección de los miembros del Poder Judicial local, la realizaba el propio titular del Poder Ejecutivo Federal, lo que redundaba en incapacidad y falta de independencia de la mayoría de los Magistrados y Jueces.

Esas razones, entre otras, nos llevan a intentar un estudio que está enfocado principalmente a la relación entre la Teoría de la División de Poderes y el Gobierno del Distrito Federal, y a pensar cómo será la realidad que resultó con la aprobación de los cambios constitucionales que establecieron un nuevo sistema de gobierno para nuestra Ciudad, con la elección por medio del voto universal y directo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como la mayor independencia de la Asamblea Legislativa que ahora tiene más atribuciones; la composición del Tribunal Superior de Justicia con la participación el Jefe del Gobierno del Distrito Federal y la aprobación de la Asamblea Legislativa.

Se efectúa un minucioso análisis de las Constituciones Políticas Nacionales, desde el inicio de nuestra vida Independiente, hasta la actualidad, observando cómo se ha desarrollado el Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal.

Tratamos en lo posible de fundamentar nuestro criterio en las diversas opiniones que sobre el objeto de estudio, hacen algunos de los más importantes juristas nacionales.

Por último se lleva a cabo un estudio comparativo entre el último estatuto de Gobierno y las recientes reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996, que dan una nueva dimensión política, social y económica a la Capital de la República.

Creemos que en el sistema jurídico y político mexicano, siempre ha existido un problema desde su fundación, que ubicamos a partir de la consumación de la independencia nacional en el lejano año de 1821.

Este problema fue, en primer lugar, el establecimiento de un régimen centralista o federal, que después de cruentas batallas y periodos de gran inestabilidad, se resolvió en la ficción jurídica del federalismo.

Ya con un sistema federal plenamente establecido y consolidado, surgió la problemática de dar a los poderes de la Unión Federal, un lugar que fuera su asiento permanente. No fue difícil la decisión. La tradición que se remonta hasta la época prehispánica de tener al Valle de México como el centro político, económico, cultural y social del país, no pudo soslayarse, escogiéndose así, a la zona del *altiplanicie mexicana*, casi en las faldas de los volcanes Popocatepetl e Iztlazihuatl, como el centro neurálgico de la nación mexicana y, por ende, sede de los tres Poderes Federales.

Pero nuestros antepasados no lograron encontrar la fórmula exacta para dotar de personalidad jurídica propia a la Ciudad de México, en un principio se pensó en que podía ser un estado más de la federación, pero ello implicaba el peligro de tener una duplicidad de autoridades que en un momento dado podían contraponerse.

Con el tiempo, se resolvió el problema con la preeminencia que hasta la fecha ha tenido el titular del Ejecutivo de la Federación, en el sentido de que éste debía tener plenos poderes dentro del territorio donde se encontrara, creándose de esa manera lo que hoy conocemos como Distrito Federal, que resultó muy parecido a los Estados de la Federación, pero aún cuando tenía un Poder Judicial propio, cuyas resoluciones son emitidas con plena jurisdicción, su poder legislativo era el mismo que el de la totalidad de la federación, y el ejecutivo era ejercido por el propio Presidente de la República, que, aun cuando delegaba ciertas funciones, sobre todo

CAPITULO PRIMERO

CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

1.1.- SISTEMA FEDERAL.

Uno de los principios fundamentales del Estado mexicano es el sistema federal. También llamado federalismo, este concepto costó muchas vidas y pérdidas económicas, sociales e incluso territoriales a la nación. Desde el inicio de nuestra vida independiente, existió discrepancia en el sentido de darle al país la organización centralista o federalista, éste último sistema a semejanza de nuestro vecino del norte. Se motivaron varias discusiones en el siglo pasado, la mayoría se resolvió por conducto de las armas y la muerte de miles de mexicanos, triunfando al final, quienes creían que la federación era lo mejor.

Diversos estudiosos han señalado que el sistema federal se impuso a la fuerza en nuestro país que ha tenido una tradición centralista que proviene desde los pueblos prehispánicos. Se puede diferir de la opinión mencionada, pero la realidad y el texto constitucional lo establecen claramente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, es muy clara al respecto, cuando en el título segundo, capítulo primero, al tratar los conceptos de la soberanía nacional y de la forma de gobierno, en el artículo 40, se establece que:

“Artículo 40.- 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 unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

Del texto anterior podemos inferir que la Federación es la unión convencional de los estados libres y autónomos en su régimen interior, que crean un ente superior que tiene una serie de facultades y competencias, cuya descripción y delimitación se reservan al resto de los artículos que componen la Carta Fundamental.

Para entender mejor el fundamento histórico, transcribimos los siguientes conceptos del finado maestro Daniel Moreno Díaz, tomados de su magnífico texto "Derecho Constitucional Mexicano":

"El Estado Federal propiamente dicho, constituye un Estado por encima de los Estados particulares, que ceden parte de su soberanía, en donde los ciudadanos de los Estados federados deben obediencia a las dos autoridades: estatal y federal."¹

Otra definición que nos parece acertada, es la que encontramos en el texto del profesor Andrés Serra Rojas, "Diccionario de Ciencia Política", que es el siguiente:

"Forma o sistema de organización política integrada por Estados libres o autónomos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una asociación llamada federal, regida por una ley fundamental a la que deben de someterse todas las Entidades o Estados. Aunque tienen autonomía económica y política en lo interno, están sometidas a una Constitución Federal, que rige tanto al Estado Nacional Federal como a los Estados que la integran."²

La excelente maestra Raquel Gutiérrez Aragón, quien en colaboración con la profesora Rosa María Ramos Verástegui, escribieron el texto para la enseñanza media superior que lleva por título "Esquema fundamental del Derecho Mexicano", nos brinda el siguiente concepto que nos ayuda a comprender mejor la materia:

"Régimen Federal"

"Otra de las características de nuestra forma de gobierno se refiere a un sistema federal, que implica la unión de Estados miembros, libres en sus regímenes interiores y sujetos al pacto federal, sistema inspirado en los Estados Unidos de Norteamérica, que de confederación se transformó en una Federación, con el objeto de que los Estados que la formaban no pudiesen separarse, ya que en una confederación, los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior. En la Federación los

¹ Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano., Editorial Porrúa, S.A., Décima Primera Edición, México, 1990. pág. 349.

² Serra Rojas, Andrés. Diccionario de Ciencia Política, Más Actual Mexicana de Editores, S.A. de C.V., Tomo II. México 1997. Voz: Federalismo.

miembros integrantes pierden totalmente su soberanía exterior y se limitan en algunos aspectos interiores, los cuales asume el gobierno central, estableciéndose una división de facultades entre autoridades federales y locales.

El Sistema Federal se adoptó en la Constitución de 1824, mismo que ha estado vigente hasta la fecha, con la interrupción surgida con motivo de las 7 Leyes Constitucionales en 1836, que impusieron temporalmente un régimen centralista.³

Por su parte, el maestro Feliciano Calzada Padrón, abunda al informar sobre las diferencias entre la confederación y la federación:

"Elementos característicos del sistema federal"

"En principio todo Estado federal es el integrado por un grupo de Estados que sin perder su propia soberanía, se pliegan al interés supremo de la Nación de la que forman parte, como expresión de su propia soberanía. Ello se resume en lo que es el llamado pacto federal, el que opuesto a la forma central o unitaria de gobierno, da paso al establecimiento de un Estado que se superpone a las demás entidades, al tiempo que se encarga de mantener un equilibrio del poder entre las mismas, velando de manera general por los intereses de la federación, y siendo el titular de la soberanía de la Nación que la integra.

En el Estado Federal coexisten varios gobiernos, sin que ello implique una rivalidad o competencia por el poder, puesto que la Constitución que se da a sí misma la Nación, confiere los diferentes ámbitos e instancias de poder, que permiten integrar las diversas partes con el todo, en completa armonía y jerarquía.

Entre las características que reviste un Estado Federal podemos destacar las siguientes: a) el Estado, miembro de la Federación, goza de *autonomía constitucional*, y se da a sí mismo su propia Constitución local, que le permite determinar su régimen interno, en perfecta armonía con la Constitución nacional; b) los Estados de la federación intervienen por igual en el proceso de reforma de la Constitución general; c) las entidades

³ Gutiérrez Aragón, Raquel y Ramos Verástegui, Rosa María, *Esquema Fundamental del Derecho Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., Décima Primera Edición, México, 1993. pp. 91 y 92.

federativas deben poseer los recursos económicos propios para satisfacer sus necesidades; d) el Estado federal posee dos tipos de normas: i.- Las que velan por la totalidad del territorio que lo conforma, creadas por el Congreso de la federación y; ii.- Las que atañen exclusivamente al territorio de cada Estado, emanadas del congreso local; e) el municipio constituye la base de la división territorial y de su organización política y administrativa; f) la forma federal de gobierno, permite establecer un equilibrio de los poderes constitucionales, e imposibilita el riesgo de que se erija un poder omnipotente".⁴

El mismo autor cita al Profesor Daniel Moreno, al hacer notar la diferencia entre Federación y Confederación:

"Confederación y Federación"

"El fenómeno del federalismo como organización política se origina y desarrolla fundamentalmente durante el siglo XIX. En la Francia revolucionaria ya había sido enunciada por el mismo Montesquieu. En lo que atañe a la confederación, el tratadista Daniel Moreno señala que en esta forma de poder se ejerce sobre los Estados miembros, pero en los órganos superiores, y no sobre los ciudadanos particulares de cada miembro de la confederación, García Pelayo resume tal situación de la siguiente forma: a): La confederación tiene históricamente un carácter fluyente entre la mera alianza o liga y el Estado Federal, y viene a ser uno de esos territorios en el que se vinculan dos ramas del derecho, que en el caso son el Derecho internacional y el Derecho político, y precisamente por ello, tanto la Confederación como el Estado Federal pueden aparecer como especies de un concepto superior, que es el de Federación; b).- La confederación, sin embargo, pertenece fundamentalmente al Derecho internacional, dado que carece de poder inmediato sobre los ciudadanos de cada Estado, y que en caso de duda prevalece la competencia del derecho del Estado particular. Pero ello no basta para que tenga efectos jurídicos condicionantes del Derecho constitucional de cada país, que se ve afectado por su inordinación en la Confederación, en virtud de la renuncia al *jus belli* y de la admisión de la intervención federal cuando en el orden interno de un Estado se han producido situaciones contradictorias con los supuestos de la Confederación."⁵

⁴ Calzada Padrón Feliciano, Derecho Constitucional, Editorial Harla, S.A de C.V., 1990. pag. 207,

⁵ Calzada Padrón Feliciano, ob. cit. pp. 205 y 206.

En el ya citado diccionario de Ciencia Política del jurista Andrés Serra Rojas encontramos una amplia explicación acerca de las bondades del sistema federal, el texto es el siguiente:

“federalismo mexicano, Elementos para un nuevo (Roberto Gómez Collado) Un decisivo y fuerte impulso requiere nuestro federalismo. Diversos sectores han intensificado el tono de sus demandas en los últimos años propugnando por un mejor y más justo federalismo. Todos se pronuncian en contra del centralismo que ha inhibido el desarrollo armónico de los distintos estados del país y ha hecho más notorios los desequilibrios regionales.

Así mismo se ha evidenciado la excesiva concentración de competencias legales y recursos financieros en el gobierno federal en detrimento de los gobiernos estatales y municipales.

En el gobierno federal existe un claro predominio del titular ejecutivo sobre los otros dos poderes: el Legislativo y el Judicial, que ha generado un exagerado presidencialismo. Por otra parte en el presidente de la República se concentra demasiado poder político derivado de facultades constitucionales y de opciones metaconstitucionales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos gradualmente ha ido absorbiendo facultades a favor de los Poderes de la Unión y restándole atribuciones a los estados federados. Además, los Gobiernos estatales han sido presionados por el gobierno federal para que cedan, por la vía contractual, algunas facultades o bien, por la misma vía, se les impide ejercer las facultades que le son propias, como ocurre en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En otros casos se establecen facultades concurrentes, que en la práctica sólo ejerce el gobierno federal ante la imposibilidad, incapacidad e impotencia de los gobiernos estatales y municipales.

Los recursos fiscales con los que el pueblo contribuye al gasto público, en un 80% aproximadamente están en manos del gobierno federal. En tanto que para las 32 entidades federativas y 2,395 municipios el 20 % restante.

Ante la insuficiencia de los recursos financieros los gobiernos estatales y municipales están imposibilitados de cumplir plenamente con sus obligaciones y no pueden dar cabal respuesta a los reclamos sociales que de manera pronta y directa, les hacen sus pobladores.

Ha trascendido la problemática del federalismo a sus actores y a sus protagonistas. La población en general, ha cobrado consciencia de los defectos acumulados en el actual sistema federal y se impone la necesidad de corregirlos para formular un nuevo federalismo que propicie mejores condiciones para alcanzar un desarrollo justo y democrático.

Revertir las tendencias centralizadoras; redistribuir racionalmente las competencias legales entre los gobiernos federal, estatales y municipales equilibrar las atribuciones de los poderes de la unión, atenuar el presidencialismo; fortalecer las facultades de los gobiernos estatales y los recursos financieros a estados y municipios, son problema cuya solución no sólo importa a los gobernantes, a los dirigentes de partidos políticos y organizaciones sociales, a periodistas e intelectuales, a dirigentes empresariales y eclesiásticos, sino también incumbe a todos los hombres y mujeres de todos los sectores socioeconómicos y de todas las regiones de México.

El nuevo federalismo debe comprender reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para definir con claridad las competencias exclusivas de los estados federados, para determinar las competencias concurrentes del gobierno federal, y de los gobiernos estatales y municipales; y para establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre los diferentes ámbitos de gobierno.”⁶

Otra definición en el mismo diccionario, nos ayuda a una mejor comprensión de nuestro tema de estudio, en la voz “federalismo mexicano, las instituciones del (Héctor Zertuche, Catedrático de la Universidad Autónoma de Nuevo León)”, el párrafo cuarto refiere que:

“Federalismo: “...en el estado actual de desarrollo de la ciencia política, el federalismo aparece como una exigencia de la libertad. El faico y el fundamental principio de la división de poderes que expusiera Montesquieu en su libro famoso y llevara a la vida la constitución de Estados Unidos y que hoy se considera como uno de los pilares del gobierno

⁶ Serra Rojas, Andrés, ob. cit. pag. 16.

constitucional y democrático, afirma que no existe libertad sino despotismo cuando en un estado no se encuentran divididos y recíprocamente fiscalizados los poderes legislativos, ejecutivo y judicial.

Ideas sobre el federalismo.

Teniendo como punto de partida convencional lo expuesto anteriormente, consideramos que es necesario atender algunos conceptos doctrinales de lo que significa federalismo, los cuales coadyuvarán a lograr un mejor entendimiento del significado de las instituciones federales, para tal efecto tenemos lo siguiente:

La estructura federal es el modo que adopta la estructura orgánica en relación con la forma de gobierno. En tal sentido, el federalismo es el género que califica todo el funcionamiento institucional del estado. Se impone, por lo tanto, estudiar el sistema de gobierno constitucional en el marco de la forma federal, tanto la teoría conceptual sobre la federación como la constitución y caracterización de los órganos del estado su funcionamiento y sus funciones.

Federación es una unión permanente en el libre convenio, y al servicio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante el cual se cambia el total status político de cada uno de los miembros en atención al fin común... La federación da lugar a un nuevo status de cada miembro; el ingreso a la federación significa siempre para el miembro que ingresa, una reforma a la constitución... Un estado por el simple hecho de pertenecer a la federación, queda inordinado en un sistema político total. El pacto federal es un pacto interestatal de status .

De ambos conceptos resulta destacar que la federación es la estructura orgánica de gobierno adoptada libremente y de forma permanente por los miembros que la conforman, en virtud de la cual el sistema de gobierno constitucional que determina la constitución y caracterización de los órganos del estado y de sus funciones, resulta aplicable a todos los miembros de la misma.

Naturaleza jurídica del federalismo

Ante la complejidad en determinar la naturaleza jurídica sobre el federalismo, considero al igual que todos los tratadistas sobre el tema, que para entenderlo es necesario delimitarlo, para lo anterior, a nuestro juicio resulta de suma importancia el estudio del maestro Jorge Carpizo en su obra La Constitución Mexicana de 1917, quien en la misma, no sólo expone las teorías clásicas que para este honorable jurista representan los momentos decisivos en la evolución del sistema federal, sino que trata de establecer las variables que conforman la naturaleza jurídica del estado federal. Ante la imposibilidad de analizar dichas teorías clásicas debido a la extensión del presente trabajo, procedemos a citar textualmente las conclusiones a las que acertadamente, a nuestro juicio, llega el mencionado tratadista sobre las principales características de un estado federal mencionando al respecto lo siguiente:

1.- Una constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.

2.- Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.

3.- Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal.

4.- Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades, y

5.- Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.

Cabe destacar que no todas las características apuntadas se dan en un estado federal necesariamente, sin embargo las enunciadas sirven de pauta para evaluar si un estado es federal o no lo es.

Antecedentes del federalismo mexicano.

El estado federal nació en 1787 al promulgarse la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, sin embargo esta institución en nuestro

país tiene como antecedentes las tres constituciones que han tenido vigencia en 1824, 1857 y la constitución que actualmente nos rige, promulgada en 1917, que como lo menciona el maestro Marquet Guerrero existe entre todas ellas como denominador común la forma de gobierno federal, ya que fue la única capaz de regir verdaderamente el país.

La Constitución de 1917 ratifica como forma de gobierno el republicano, democrático y federal, según lo establece el artículo 40 de la misma respecto a la composición y funcionamiento del sistema federal adoptado en nuestra Carta Magna, lo que evidencia, al menos formalmente en nuestros textos fundamentales, el arraigo desde inicios del siglo pasado del federalismo en nuestro país.

Conviene destacar que siempre hubo descontento frente al federalismo y opositores a esta forma de gobierno, como un importante antecedente sobre esta cuestión, se encuentra el célebre discurso sobre la reforma política de gobierno pronunciada por Fray Servando Teresa de Mier, en donde se pronunció en contra el federalismo, argumentando lo siguiente:

“Concluyo, Señor, suplicando a V. Sob. Se penetre de las circunstancias en que nos hallamos . Necesitamos unión, y la federación es débil por su naturaleza; necesitamos dar mayor energía al gobierno, y la federación multiplica los obstáculos para hacer cooperar pronta y simultáneamente los recursos de la nación. En toda la república, cuando ha amenazado el peligro próximo y grave se ha creado un dictado, para que reunidos los poderes de su mano, la acción sea una, más pronta, más firme, más enérgica y decisiva. ¡Nosotros, estando en el coloso de Santa Alianza encima, haremos precisamente lo contrario, dividiéndonos en tan pequeñas soberanías! ¿Quoc tanta insancia civies?.

Fundamento constitucional del federalismo en México.

El fundamento constitucional del federalismo en nuestro país, lo encontramos en el artículo 40 constitucional que a la letra dice: “Art. 40. 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 unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

De lo anterior sobresalen cuatro características del estado mexicano que son: república, representativa, democrática y federal. Tenemos que cuando la carta magna se refiere al término república, ello significa que la forma de gobierno adoptada en nuestro país no será vitalicia (como en el caso de las monarquías), sino que se llevarán a cabo mediante la elección periódica de sus gobernantes, es decir el sistema republicano descansa en la base del cambio de las personas en el gobierno de la función pública.

Por otra parte, cuando la constitución dispone que nuestro país será una república representativa, ello significa que el pueblo va a elegir a través de las disposiciones en materia electoral previstas, a las personas que serán sus representantes dentro del gobierno.

En cuanto a la característica democrática de nuestra república, podemos observar que aunque este término observa diversas acepciones, la entenderemos como: "no solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico y cultural del pueblo, términos que emplea nuestro artículo 3º constitucional".

Al referirse a la característica federal de nuestra república mexicana, que es el tema que nos ocupa, tenemos que como ya lo hemos mencionado en el estado federal coexisten dos órdenes jurídicos a saber, el de la federación y el de las entidades federativas, teniendo dicho estado federal todas las características mencionadas en anteriores apartados.

Cuando se menciona que nuestra república es un estado federal, constituido por estados libres y soberanos, unidos por una federación, se adopta por nuestra Carta Magna la tesis clásica de la cosoberanía ideada por Tocqueville, según la cual, tanto la federación como los estados son poderes iguales y coordinados, teniendo ambos soberanía dentro de su ámbito de competencia. La mayoría de la doctrina trata de una aparente contradicción de los dispuesto por este artículo en su última parte con el artículo 39 constitucional, lo anterior en virtud de que primero establece que son soberanos tanto la federación como las entidades federativas, mientras que en la segunda establece que la soberanía reside esencialmente y originalmente en el pueblo, para poder explicar esta cuestión se debe hacer una reflexión histórica al contenido del mencionado artículo 40, ya que el constituyente de 1917, por tradición de la anterior constitución no tocó dicho precepto dejándolo en los mismos términos, sin embargo mediante una interpretación sistemática de toda nuestra ley fundamental, tenemos que el pensamiento de nuestros constituyentes es el contenido en los artículos 39

y 41 constitucionales en donde la mencionada soberanía reside en el pueblo. El hecho de que el constituyente de 1917 nada mencionara respecto a la forma federal de nuestra república, evidencia lo dicho previamente respecto al arraigo de estas ideas en nuestro país."

En el vigésimo segundo párrafo leemos que:

"Distribución de competencia de las instituciones del Federalismo."

Para iniciar el tema de la distribución de competencias en un estado federal, podemos atender a la tesis sobre la coexistencia de poderes, según la distribución de competencias se podría realizar de tres formas, que son:

La primera, enumerando tanto las competencias de la federación como las de las entidades federativas, presentando el problema de que en caso de que existiera una nueva atribución, no se podría determinar a quien le correspondería, si a la federación o a las entidades federativas.

La segunda consistía en determinar la competencia de los estados, dejando una competencia residual a la federación, es decir todas aquéllas atribuciones no reservadas a los estados, sin embargo esta opción resultaba sumamente lesiva al celo de las entidades federativas.

La tercera consiste en señalar a la federación cuales son sus atribuciones dejándole una competencia residual a las entidades federativas, es decir dejar el resto de las atribuciones para las entidades federativas, este sistema fue adoptado por el régimen norteamericano.

Como se desprende de la lectura de nuestro artículo 124 constitucional, nuestro país adoptó el sistema de los poderes reservados a los estados en todo lo no previsto para la federación, conocido como competencias residuales; el precepto mencionado establece:

"Art. 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados"

El sistema de distribución de competencias adoptado en nuestro país, es el de señalar las atribuciones de la Federación, dejando la competencia residual hacia las entidades federativas.

Resulta de suma trascendencia destacar que no obstante lo dispuesto en los últimos párrafos existe dentro de nuestra Carta Magna otros principios relacionados con la distribución de competencias dentro del estado federal, las cuales son enunciadas por el maestro Jorge Carpizo:

1.- Facultades atribuidas a la Federación (según el art. 73 constitucional).

2.- Facultades atribuidas a las Entidades Federativas (según el art. 124 constitucional).

3.- Facultades prohibidas a la Federación (según el artículo 124 constitucional).

4.- Facultades prohibidas a las entidades federativas (según artículos 117 y 118 constitucionales).

5.- Facultades coincidentes (según artículo 1 constitucional in fine y 3 constitucional).

6.- Facultades coexistentes (en materia de salubridad).

7.- Facultades de auxilio.

8.- Facultades que emanan de la jurisprudencia(cuando por resolución jurisprudencial se modifica el sentido del precepto constitucional)."⁷

Otra importante opinión que consideramos oportuno reseñar, es la que expresa el autor Jorge Sayeg Helú, en los siguientes términos:

⁷ Serra Rojas, Andrés, Diccionario de Ciencia Política.- Tomo II. ob. cit. pp. 16-19.

"3. El Federalismo. Ante el fracaso centralista acabado de padecer, se confirma la forma federal como la más conveniente a nuestras instituciones; se establecen, en consecuencia, dos órdenes de gobierno: general y local, según se trate de los gobiernos propios de cada una de las entidades federativas o del gobierno único de la República entera; las facultades expresas lo son para la federación, reservándose a los Estados las demás facultades. Veinticuatro estados y un territorio -Baja California- constituyen las partes integrantes de la federación, siendo de hacerse notar que Nuevo León y Coahuila integraban entonces un sólo estado con dicho nombre y que en lugar del Distrito Federal se establecía el estado del Valle de México, condicionado, empero, al traslado de los poderes a otro lugar."⁸

Los conceptos anteriores nos dan luz sobre el sistema federal que un principio fundamental de nuestra organización pública constitucional.

Por lo que podemos concluir, como lo veremos mas adelante en este modesto estudio, que la creación de un Distrito Federal fue motivado porque debido a que la federación o sistema federal, es la unión de los Estados libres y soberanos ya referida, pero para la funcionalidad, se requería de un espacio territorial que fuera el lugar donde se encontraran físicamente las instituciones y funcionarios federales, que no podía ser en el territorio de cualquiera de los Estados miembros, así, en un esfuerzo de creatividad y ficción jurídica, se da vida a un ente jurídico híbrido, con características que lo hacen parecido a uno mas de los estados miembros de la federación, pero al que no se le dotaron de todas las atribuciones de los mismos.

Nació así nuestra ciudad capital de la República Mexicana, a la que además, no se le otorgó un gobierno propio, sino que con la tradición autoritaria heredada desde los tiempos prehispánicos, se definió un sistema de gobierno con múltiples factores de poder.

Encontramos que tiene un Poder Judicial propio, con competencia y facultades similares a las de los poderes judiciales de los Estados de la federación, nos atreveríamos a afirmar que son iguales.

Pero al examinar al Poder Legislativo, vemos con claridad que concurren facultades legislativas del Congreso de la Unión y de una Asamblea Legislativa, que en sus inicios tuvo la denominación de asamblea

⁸ Sayeg Helú Jorge, *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., Primera Edición, México, 1987. pp. 111 y 112.

de representantes con facultades sumamente restringidas, sin olvidar que este órgano legislativo es de muy reciente creación, apenas en el año 1987.

Al estudiar al Poder Ejecutivo local, nos asombramos que su titular era el Presidente de la República, quien delegaba el gobierno administrativo en un Jefe del Departamento del Distrito Federal, nombrado por él, quien gobernaba gracias a una retorcida ficción jurídica que se sustentaba en reconocer al referido "jefe" como el titular de un departamento administrativo.

Afortunadamente en la actualidad se ha enmendado el camino, con las reformas constitucionales y legales de 1996, pero todavía falta por recorrer un largo trecho. La meditación sobre estos tópicos, dan las ideas que nos inclinaron a elaborar el presente trabajo.

1.2 GOBIERNO.

Por lo que se refiere a este concepto, pensamos que es necesario dilucidar su significado antes de entrar de lleno al estudio que nos ocupa, pero, atendiendo a que existen diversas ideologías y formas de entender e interpretar el vocablo "gobierno", nos dimos a la tarea de consultar diversos autores, con lo que se llegó a la conclusión de tomar las definiciones eminentemente académicas, la que hace el texto de nuestra constitución vigente y a partir de estas, proponer una definición propia.

El primer texto seleccionado es el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra Máxima Casa de Estudios, donde Horacio Lombardo Aburto, en la voz "Gobierno", nos indica lo siguiente:

"GOBIERNO. I. (Del latín *gubernationis*, de *gubernare*, gobernar.) Gobernar. En el lenguaje usual es sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etc. Es el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo.

II. Cuando hablamos en el ámbito de cualquiera de las disciplinas que estudian el fenómeno del poder, generalmente vinculamos al gobierno con vocablos tales como: Autoridad política, régimen político, conjunto de órganos del Estado, conjunto de poderes del Estado, dirección del Estado, parte del Estado, etc.; y, en verdad, algo de todo esto configura al Gobierno.

El Gobierno como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominada Estado..."⁹

Otra acertada definición, es la que enseguida se transcribe, tomada de los excelentes tratadistas extranjeros Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, en la voz "Gobierno", que dice al respecto:

"GOBIERNO.- I.- Definición.- En una primera aproximación, y de acuerdo con uno de los significados que tiene el término en el lenguaje político corriente, se puede definir el gobierno como el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad, es necesario añadir, sin embargo, que el poder de gobierno, estando ordinariamente institucionalizado, sobre todo en la sociedad moderna, está asociado normalmente a la noción de estado. En consecuencia con la expresión "gobernantes" se entiende el conjunto de las personas que gobiernan el estado y con la de "gobernados" el grupo de personas que están sujetas al poder del gobierno en un área estatal. Sólo en casos excepcionales, o sea, cuando las instituciones están en crisis, el gobierno tiene carácter carismático y su eficacia depende del prestigio, del ascendiente y de las cualidades personales del jefe de gobierno.

Existe por lo tanto una segunda acepción del término gobierno que se apega más a la realidad del estado moderno, y que ya no indica solamente el conjunto de las personas que detentan el poder de gobierno sino el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder. En este sentido el gobierno constituye un aspecto del estado. En efecto, entre las instituciones estatales que llevan a cabo la organización política de la sociedad y que, en su conjunto, constituyen lo que de ordinario se define como régimen político, las que tienen la tarea de manifestar la orientación política del estado son los órganos de gobierno.

⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo D-H. Voz GOBIERNO, Editorial Porrúa, S.A., Décima Edición. México 1997. pp. 1536, 1537.

El significado que la palabra gobierno tiene en los idiomas latinos difiere del que la palabra government tiene en los países anglosajones. Esta última significa en efecto grosso modo, lo que en el continente europeo se designa con la expresión régimen político (v.), y que, tiene, por lo tanto, una acepción mucho más amplia que el término gobierno; en cambio para indicar lo que entendemos con la palabra gobierno, en el idioma inglés se usan otros términos como *cabinet en Inglaterra, y Administración, en Estados Unidos.*

Aunque bajo la influencia del uso anglosajón también en muchos estudios políticos publicados en Europa continental se ha usado con bastante frecuencia la noción amplia del término gobierno, parece oportuno remitir para este concepto a la voz régimen político y definir el gobierno con la acepción más limitada propuesta anteriormente, porque esta más de acuerdo con el lenguaje corriente."¹⁰

En la Enciclopedia Jurídica Omeba, encontramos la voz "Gobierno", por lo que nos parece conveniente hacer la siguiente transcripción, abundando en el término que estudiamos:

"GOBIERNO.- Introducción .- Este tema ha sido tratado en formas de gobierno y no obstante hacer la correspondiente remisión conviene aquí exponer algunas reflexiones a modo de principios generales, como así también tratar algunos problemas de relación entre el Gobierno y los Partidos Políticos, los grupos de presión y la opinión pública.

Al suponer aclarada la distinción entre Estado y Gobierno, es interesante recoger la opinión acertada de Adolfo Posada, que al tratar la *teoría del gobierno dice: El Gobierno es algo del Estado y para el Estado pero no es el Estado*" y relaciona dos elementos en la concepción de la idea de Gobierno: uno estático, es decir la estructura y el otro dinámico, referido al funcionamiento del poder y con el, al gobernante y gobernados relacionados por una idea de representación, necesaria en algunos casos, ya que no aparece en todas las formas políticas.- "En el proceso de gobierno describense la acción de las exigencias siguientes: 1).- la de la diferenciación funcional, que impone la sustantividad del Gobierno en el Estado; 2).- la de la interdependencia entre el Estado y el Gobierno, ya que no es posible la acción eficaz del Estado sin la especialización funcional del Gobierno, ni este se concibe como Gobierno legítimo y puro del Estado, sin recibir sus fuerzas y energías de la comunidad política; 3).- la solidaridad de

¹⁰ Diccionario de Política A-J, Dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci., Redactor Gianfranco Pasquino. Siglo XXI Editores, S.A. Octava Edición. México 1994. pág. 710. Voz: Gobierno.

todos los elementos del Estado y del Gobierno, condición esencial de la unidad política.

John Fiske al preguntarse qué es el Gobierno, analiza el origen del vocablo, que en su forma más antigua era la latina *gubernare* "vocablo que los romanos tomaron del griego y que originariamente significaba guiar la nave". La comparación sobre gobernar y guiar ha sido muy feliz.- Gobernar no es mandar en la forma que el amo manda a sus esclavos, sino que es emitir órdenes y dar instrucciones para el bien común, porque los intereses del hombre que esta en el timón son los mismos que los de la tripulación que está en la nave. "El Gobierno es algo sostenido por el pueblo, y que se mantiene con vida mediante los impuestos.- No hay otro modo de mantenerlo vivo." Sostienen seguidamente que el gobierno se individualiza en la persona o personas investidas de la autoridad de imponer impuestos al Pueblo.- Para John Fiske es Gobierno solamente quien tiene el poder de establecer los impuestos."¹¹

El siempre preciso criterio del Maestro Burgoa, en la voz "Gobierno", de su Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, nos ofrece los conceptos que a continuación se citan:

"GOBIERNO.- Este concepto presenta varias acepciones. Desde el punto de vista orgánico entraña el conjunto de autoridades del Estado comprendiéndose entre ellas no sólo a las administrativas sino a las legislativas y judiciales formalmente consideradas. Por otra parte, indebidamente y por una corruptela tradicional e histórica, el gobierno se ha identificado con los órganos del Estado en el que se deposita el poder ejecutivo, excluyéndose a los otros dos tipos. Según su implicación prístina y ortodoxa, el citado concepto es el mismo poder público estatal, o sea, denota las tres funciones en que este se manifiesta. Así el acto de gobierno es el mismo acto de autoridad con sus elementos esenciales que son: la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad.

Las relaciones de gobierno son de supra a subordinación, que descansan sobre una dualidad cualitativa subjetiva, o sea, que surgen entre dos entidades colocadas en distinto plano o posición, es decir, entre el Estado como persona jurídico-política y sus órganos de autoridad, por un lado y el gobernado, por el otro. En dichas relaciones, la persona moral estatal y sus autoridades desempeñan frente al gobernado la actividad

¹¹ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIII. Gara-Hijo. Editorial Bibliográfica Argentina, S.R.L., Buenos Aires Argentina, 1969. pp. 309 a 310.

soberana o de gobierno, o sea, actos autoritarios propiamente dicho que tienen como atributos esenciales la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad. En efecto, se dice que todo acto de autoridad es unilateral, porque su existencia no requiere de la voluntad del particular al que va dirigido o frente al que se realiza; que es imperativo, en virtud de que se impone contra y sobre la voluntad en contrario del gobernado, quien tiene la obligación de obedecerlo, y sin perjuicio, claro está, de que lo impugne jurídicamente como corresponda; y que es coercitivo, atendiendo, a que si no se acata por rebeldía u oposición de la persona contra quien se pretenda ejecutar, puede realizarse coactivamente, incluso mediante la fuerza pública, en detrimento de ella. La concurrencia de los tres elementos indicados forma la índole propia del acto autoritario o de gobierno, de tal manera que, faltando cualquiera de ellos, el acto que provenga de un órgano estatal y que se realice frente a un particular no será de autoridad. Ahora bien, cuando las relaciones de supra a subordinación se regulan por el orden jurídico, su normación forma parte tanto de la Constitución como de las leyes administrativas principalmente, implicando en el primer caso las llamadas "garantías individuales". En consecuencia, estas, de conformidad con lo que se acaba de exponer, se traducen en relaciones jurídicas que se entablan entre el gobernado, por un lado, y cualquier autoridad estatal de modo directo e inmediato y el Estado de manera individual recta o mediata, por el otro."¹²

Vistas las opiniones de los autores, es posible llegar a la conclusión que se propone, en el sentido de que el término gobierno es el conjunto de Instituciones del Estado que por conducto de los funcionarios que son sus titulares ejercen el poder dentro del territorio y sobre el grupo mayoritario que son los gobernados.

En el caso de nuestra materia de estudio, podemos concretizar en el sentido de que el gobierno del Distrito Federal, es el poder que ejercen los funcionarios públicos, de cualquiera de los poderes de la Unión o los poderes locales, que son sus titulares, sobre el conjunto de los habitantes de la ciudad capital de la República.

También entendemos que el poder a que se hace alusión, es el conjunto de actos, leyes y decretos, que son emitidos por los tres poderes del Estado, que son el efecto mismo de la dominación sobre la mayoría.

¹² *Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, S.A., México 1996. pp. 206 y 207.*

1.3 TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE LOS PODERES.

La Teoría de la División de Poderes es básica en la concepción del moderno Estado de Derecho. Nos atreveríamos a afirmar que es uno de los pilares fundamentales del mundo occidental.

Al hacer una revisión de la Historia, vemos que han existido épocas en que los poderes que ahora conocemos separados, estaban unidos en una sola persona o en una corporación, lo que redundó, siempre, en un abuso del poder. Fueron tiempos oscuros para la humanidad, generalmente opresivos para las mayorías.

Es la razón que nos obliga a hacer una breve síntesis de las explicaciones que hacen los doctrinarios que han estudiado esta teoría.

Aún cuando lo citaremos más adelante, nos parece oportuno transcribir los conceptos del maestro emérito Ignacio Burgoa, en el Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo:

“El principio de división de poderes enseña que cada una de esas tres funciones debe ser ejercida separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera que su desempeño no se concentre en uno solo, como sucede en los regímenes monárquicos absolutistas o en los autocráticos o dictatoriales. División implica, pues, separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el desarrollo del poder público del Estado. Debemos enfatizar que entre dichos poderes no existe independencia sino interdependencia. Si fueren independientes no habría vinculación recíproca: serían tres poderes “soberanos”, es decir, habría tres “soberanías” diferentes, lo que es inadmisibles, pues en esta hipótesis se romperían la unidad y la indivisibilidad de la soberanía.

Debemos insistir en que el principio de división o separación de poderes no debe interpretarse en el sentido de que postule a tres poderes “soberanos”, sino a tres funciones o actividades en el que se manifiesta el poder público del Estado que es uno e indivisible. Ahora bien, frente a esta consideración, ¿qué implicación y alcance tiene el consabido principio? La calificación del poder del Estado como legislativo, ejecutivo y judicial deriva

de la índole jurídica de los actos de autoridad en que se traduce, o sea, de los resultados de su ejercicio. Se tratará por ende, de poder legislativo si el objeto de su desempeño como función de imperio consiste en la creación de normas de derecho abstractas, generales e impersonales (leyes en sentido intrínseco o material); de poder ejecutivo si los actos autoritarios en que se revela estriban en la aplicación concreta, particular o personal de tales normas, sin resolver o dirimir ningún conflicto jurídico (decretos, acuerdos o resoluciones administrativas en general); y de poder judicial cuando se decide una controversia o contienda de derecho mediante la citada aplicación, produciéndose un acto jurisdiccional (sentencia, laudo, verbigracia). El principio de división o separación de poderes entraña, consiguientemente, la imputación de la capacidad jurídica para realizar esos distintos tipos de actos de autoridad a diversos órganos del Estado, o sea, la distribución de las tres funciones de imperio entre ellos, sin que su ejercicio pueda reunirse o concentrarse en un sólo órgano estatal.

Pues bien esta prohibición no es tajante o absoluta, porque el desempeño de cada una de dichas funciones no se confiere con exclusividad a determinados grupos de órganos estatales, es decir, que la distribución de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial no origina círculos competenciales cerrados entre tales grupos orgánicos, de tal manera que ninguno de éstos pueda únicamente ejercer uno solo de esos poderes. En otras palabras la calificación de "órganos legislativos, ejecutivos o judiciales" obedece a que sus respectivas funciones primordiales estriban en elaborar leyes, en aplicarlas a casos concretos sin resolver ningún conflicto jurídico o en decidir controversias de derecho conforme a ellas. Esta primordialidad funcional no excluye, sin embargo, que cada uno de dichos órganos pueda ejercer funciones que no se comprendan en su principal esfera competencial. Así los órganos legislativos, es decir, aquéllos cuya primordial actividad consiste en elaborar leyes, pueden desempeñar la función ejecutiva o administrativa o la jurisdiccional en los casos expresamente previstos en la Constitución. Esta situación también se registra tratándose de los órganos ejecutivos y judiciales, ya que los primeros pueden ejercer el poder y el judicial elaborar respectivamente normas generales, abstractas e impersonales (reglamentos) y solucionar conflictos de acuerdo con la competencia constitucional de excepción que les atribuya la Ley Fundamental; y los segundos a su vez, realizar actos intrínsecamente legislativos y administrativos.

Estas consideraciones fortalecen la distinción que existe entre "órgano" y "poder", pues la identificación de ambos conceptos provoca serias confusiones en la interpretación y aplicación de los mandamientos constitucionales en que se emplean. Los poderes legislativo, ejecutivo y

judicial son esencialmente inalterables. Nada ni nadie puede cambiar su implicación sustancial. Lo único que puede modificarse preceptivamente es su distribución entre los órganos del Estado o reformarse la órbita competencial de éstos. No puede en consecuencia, hablarse de "reformas al poder legislativo, ejecutivo y judicial", pues en puridad jurídica sólo pueden reformarse las estructuras orgánicas en las que estos poderes se depositan. Por tanto, la teoría llamada de la "división de poderes", aunque ostente una denominación impropia, debe entenderse como separación, no de las funciones en que el poder público se traduce, sino de los órganos en que cada una de ellas se deposita para evitar que se concentren en uno solo que las absorba totalmente. Su nombre correcto sería, consiguientemente, "Teoría de la separación de los órganos del poder público o poder del Estado"¹³.

Ahora pasemos a estudiar el texto original, de quien se considera el creador de la teoría en estudio, aún cuando John Locke trazó los primeros conceptos, fue Carlos Luis de Secondant, barón de la Brède y Montesquieu, nacido cerca de Burdeos, Francia, quien en el año de 1748 con la publicación de su obra cumbre "El espíritu de las Leyes", que lleva como subtítulo "o de la relación que las leyes deben con la Constitución de cada gobierno, las costumbre, el clima, la religión y el comercio, etc.", aportó uno de los elementos más importantes en la historia de la Ciencia Política y el Derecho Constitucional, como lo es la Teoría de la División de Poderes.

El libro Undécimo. Lleva por título: "De las Leyes que forman la libertad política en sus relaciones con la Constitución.", se transcribe a partir del capítulo primero:

"Idea General"

"Distingo las leyes que forman la libertad política, en lo que se refiere a la Constitución, de las que la forman en lo referente al ciudadano. Las primeras serán materia de este libro; las segundas del siguiente.

Capítulo II.

Distintos significados que tiene la palabra libertad.

¹³ Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. ob cit. pp. 126 y 127.

No hay palabra que tenga más acepciones y que de tantas maneras diferentes haya impresionado los espíritus, como la palabra libertad. Para unos significa la facilidad de deponer al mismo a quien ellos dieron un poder tiránico; para otros la facultad de elegir a quien han de obedecer; algunos llaman libertad al derecho de usar armas, que supone el de poder recurrir a la violencia; muchos entienden que es el privilegio de no ser gobernados más que por un hombre de su nación y por sus propias leyes. Pueblo existe que tuvo por libertad el uso de lenguas barbas. Hay quien une ese nombre a determinada forma de gobierno, con exclusión de las otras. Unos la cifran en el gobierno republicano, otros en la monarquía. Cada uno llama libertad al gobierno que se ajusta más a sus costumbres o sus inclinaciones; pero es lo más frecuente que la pongan los pueblos en la república y no la vean en las monarquías, porque en aquélla no tienen siempre delante de los ojos los instrumentos de sus males. En fin, como en las democracias tiene el pueblo más facilidad para hacer casi todo lo que quiere, han puesto la libertad en los gobiernos democráticos y han confundido el poder del pueblo con la libertad del pueblo.

Capítulo III.

En qué consiste la libertad.

Es verdad que en las democracias el pueblo, aparentemente, hace lo que quiere; mas no consiste la libertad política en hacer lo que se quiere. En un Estado, es decir, en una sociedad que tiene leyes, la libertad no puede consistir en otra cosa que en poder hacer lo que se debe querer y en no ser obligado a hacer lo que no debe quererse.

Es necesario distinguir lo que es independencia de lo que es libertad. La libertad es el derecho de hacer lo que las leyes permitan; y si un ciudadano pudiera hacer lo que las leyes prohíben, no tendría más libertad, porque los demás tendrían el mismo poder.

Capítulo IV.

Continuación del mismo asunto.

La democracia y la aristocracia no son Estados libres por su naturaleza. La libertad política no reside fuera de los gobiernos moderados. Pero en los Estados moderados tampoco la encontramos siempre; sería indispensable para encontrarla en ellos que no se abusara del poder, y nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la exlimitación. ¡Quién lo diría! Ni la virtud puede ser ilimitada.

Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas. Una Constitución puede ser tal, que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente ni a no hacer lo que expresamente no prohíbe.

Capítulo V.

Del objeto de cada Estado.

Aunque todos los Estados tienen en general un mismo objeto, que es conservarse, cada uno tiene en particular su objeto propio. El de Roma era el engrandecimiento; el de Esparta la guerra; la religión era el objeto de las leyes judaicas; la tranquilidad pública el de las leyes de China; la navegación era el objeto de los rodios; la libertad natural era el único objeto de los pueblos salvajes; los pueblos despóticos tenían por único o principal objeto la satisfacción del príncipe; las monarquías su gloria y la del Estado; la independencia de cada individuo es el objeto de las leyes de Polonia, de lo que resulta una opresión general.

Pero hay también en el mundo una nación cuyo código constitucional tiene por objeto la libertad política. Vamos a examinar los principios fundamentales de su Constitución. Si son buenos, en ellos veremos la libertad como un espejo.

Para descubrir la libertad política en la Constitución no hace falta buscarla. Si podemos verla donde esta, si la hemos encontrado en los principios, ¿qué más queremos?

Capítulo VI.

De la Constitución de Inglaterra.

En cada Estado hay tres clases de poderes; el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

En virtud del primero, el príncipe o jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado.

La libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad: para que esta libertad exista, es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro.

Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no esta bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no esta separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no esta separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares.

En casi todos los reinos de Europa, el gobierno es moderado; porque el rey ejerce los dos primeros poderes dejándoles a sus súbditos el ejercicio del tercero. En Turquía reúne el sultán los tres poderes, de lo cual resulta un despotismo espantoso.

En las repúblicas de Italia en que los tres poderes están reunidos, hay menos libertad que en nuestras monarquías. Y los gobiernos mismos necesitan para mantenerse de medios tan violentos como los usuales del gobierno turco; díganlo, si no, los inquisidores del Estado y el buzón en que a cualquier hora puede un delator depositar su acusación escrita.

Considérese cual puede ser la situación de un ciudadano en semejantes repúblicas. El cuerpo de la Magistratura, como ejecutor de las leyes, tiene todo el poder que se haya dado a sí mismo como legislador. Puede imponer su voluntad al Estado; y siendo juez, anular también la de cada ciudadano.

Todos los poderes se reducen a uno solo; y aunque no se vea la pompa externa que descubre a un príncipe despótico, existe el despotismo y se deja sentir a cada instante.

Así los reyes que han querido hacerse absolutos o despóticos, han comenzado siempre por reunir en su persona todas las magistraturas; y hay monarcas en Europa que han recogido todos los altos cargos.

Yo creo que la aristocracia pura, hereditaria, de las repúblicas de Italia, no responde precisamente al despotismo asiático. La multiplicidad de magistrados suaviza algunas veces la tiranía de la magistratura; los nobles que la forman no siempre tienen las mismas intenciones y, como constituyen diversos tribunales, se compensan los rigores. En Venecia, el gran consejo legisla; el pregadi ejecuta; los cuarenta juzgan; lo malo es que estos diferentes cuerpos los constituyen personas de un misma casta, de suerte, que, en realidad forman un solo poder.

El poder judicial no debe dársele a un Senado permanente, sino ser ejercido por personas salidas de la masa popular periódica y alternativamente designada de la manera que la ley disponga, las cuales formen un tribunal que dure poco tiempo, el que exija la necesidad.

De este modo se consigue que el poder de juzgar tan terrible entre los hombres no sea función exclusiva de una clase o de una profesión; al contrario, será un poder, por decirlo así invisible y nulo. No se tienen jueces constantemente a la vista; podrá temerse a la magistratura, no a los magistrados.

Bueno sería que en las acusaciones de mucha gravedad, el mismo culpable, concurrentemente con la ley, nombrara jueces; o a lo menos que tuviera el derecho de recusar a tantos que los restantes parecieran de su propia elección.

Los otros dos poderes, esto es, el legislativo y el ejecutivo, pueden darse a magistrados fijos o a cuerpos permanentes, porque no se ejercen particularmente contra persona alguna; el primero expresa la voluntad general del Estado, el segundo ejecuta la misma voluntad.

Pero si los tribunales no deben ser fijos, los juicios deben serlo; de tal suerte que no sean nunca otra cosa que un texto preciso de la ley.

Si fueran nada más que una opinión particular del juez, se viviría en sociedad sin saberse exactamente cuáles son las obligaciones contraídas.

Es necesario también que los jueces sean de la condición de acusado, *sus iguales para que no pueda sospechar ninguno que ha caído en manos de personas inclinadas a maltratarle.*

Si el poder legislativo le deja al ejecutivo la facultad de encarcelar a ciudadanos que pueden dar fianza de su conducta, ya no hay libertad; pero pueden ser encarcelados cuando son objeto de una acusación capital, porque en ese caso quedan sometidos a la ley y por consiguiente la libertad no padece.

Si el poder legislativo se creyera en peligro por alguna conjuración contra el Estado, o por alguna inteligencia secreta con los enemigos exteriores, también podría permitirle al poder ejecutivo, por un tiempo limitado y breve, que hiciera detener a los ciudadanos sospechosos, los que perderían la libertad temporalmente *para recuperarla y conservarla después, no dejando por lo tanto de ser hombres libres.*

Es el único medio razonable de suplir a la tiránica magistratura de los éforos y a los inquisidores venecianos, que son no menos déspotas.

Como en un Estado libre todo hombre debe estar gobernado por sí mismo, sería necesario que el pueblo en masa tuviera el poder legislativo: pero siendo esto imposible en los grandes estados y teniendo muchos inconvenientes en los pequeños, es menester que el pueblo haga por sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo."¹⁴

Además, tenemos el siguiente párrafo:

"... De los tres poderes de que hemos hecho mención el de juzgar es casi nulo. Quedan dos: el legislativo y el ejecutivo. Y como los dos tienen necesidad de un fuerte poder moderador, servirá para este efecto la parte del poder legislativo compuesta de aristócratas. ..."¹⁵

Otro autor extranjero, contemporáneo, André Hauriou, nos expresa su pensamiento en una obra sumamente clara, lo que la hace útil para comprenderla. No obstante ser un magnífico texto, nos percatamos que faltó que estudiara más sobre los países del llamado "tercer mundo", pues nos menciona con desdén, como unos simples malos imitadores del sistema constitucional de los Estados Unidos de Norteamérica, expresándose muy bien de la protección constitucional por medio del poder judicial norteamericano, sin saber, al parecer, que nuestro juicio de amparo es muy superior.

El texto analizado lleva por título: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, que data de 1966, con traducción al castellano de 1980.*

En el capítulo segundo, donde se refiere a que el derecho constitucional debe ser considerado como una invención occidental, haciendo referencia al valor del diálogo para la concreción de la civilización occidental, dice que siendo una de las características de dicha civilización, el diálogo debe verse como una institución política, expresándose, entre otras, porque:

"La Separación de Poderes organiza un diálogo fundamental entre los poderes políticos y particularmente entre el Gobierno y el Parlamento. No es

¹⁴ Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Editorial Porrúa, S.A., Sexta Edición, México, 1985. pp. 102 a 105.

¹⁵ Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*. Ob cit. p. 106.

posible insistir más sobre este aspecto de la instituciones políticas de Occidente, pero cabe retener que, de manera general, el Derecho constitucional clásico es, en gran parte, una concreción de la civilización del diálogo.”¹⁶

En el mismo capítulo, pero ahora refiriéndose a los equilibrios del Derecho constitucional clásico, dice que existen equilibrios sociales, equilibrios políticos y equilibrios institucionales, dentro de éstos últimos, enseña que existe un equilibrio en el seno del poder central entre el gobierno y el parlamento:

“Este equilibrio, que expresa una distinción entre gobernantes y censores de los mismos, es fundamental y fue destacado, primeramente por Locke, en el siglo XVII y, sobre todo, por Montesquieu en el siglo XVIII. Sus modalidades pueden ser diversas, pero se distinguen principalmente dos: el régimen presidencial y el régimen parlamentario clásico.”¹⁷

De los dos sistemas sólo se transcribe lo relativo al primero, por ser el que mejor se asemeja a nuestro sistema, sin importar que no se refiera al poder judicial, pero es una aproximación al pensamiento del autor en torno a la teoría de la separación de poderes.

“El régimen presidencial clásico.- La Constitución americana de 1787 es, de manera evidente, una organización del equilibrio entre el Gobierno y el Parlamento. Los comentaristas anglosajones hablan constantemente, sobre todo en el siglo XIX, de los “cheks and balances”, de los frenos y contrapesos. Tal expresión nos parece justa.

En los Estados Unidos, el equilibrio entre los dos Poderes se ha venido realizando, sobre todo, por el sistema de separación.

Al Gobierno (presidente de los Estados Unidos, ayudado por los secretarios) corresponde la dirección de la función ejecutiva. Al Congreso (Senado y Cámara de Representantes), la dirección de la función legislativa.

El presidente de los Estados Unidos no puede disolver el Congreso, ni siquiera obligar a éste a votar tal o cual ley. El Congreso no puede forzar al

¹⁶ Hauriou, André, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Editorial Ariel, S.A., España, 1980. pág. 70.

¹⁷ Hauriou, André, ob cit. pág. 84.

presidente o a sus ministros a dimitir, salvo recurso excepcional al procedimiento de destitución (impeachment). Sin duda, el presidente ejerce un cierto control sobre la legislación, mediante el derecho que tiene de solicitar una segunda deliberación y que obliga al Congreso a contar con una nueva mayoría de dos tercios en cada una de las Cámaras si quiere que el texto proyectado prospere. Pero, para equilibrar este derecho del presidente, el Senado controla el nombramiento de los funcionarios federales y no acepta los tratados internacionales firmados por el presidente mas que con una mayoría de dos tercios.

Este equilibrio se ha alterado, después de algunos años, sin que el resto de la Constitución haya sido modificado, debido al apoyo que el presidente logra de la opinión pública y que acrecienta considerablemente su importancia y sus poderes de hecho: es el fenómeno conocido con el nombre de "liderazgo presidencial", al que el escándalo Watergate ha llevado a sus más reducidas dimensiones. No obstante en la época del Derecho constitucional clásico, las instituciones políticas americanas funcionaban indiscutiblemente bajo el signo del equilibrio"¹⁸

En el estudio que hace el autor que estudiamos, sobre "la limitación del Estado por el Derecho", se encuentran pasajes de gran valor para entender la teoría en cuestión:

"Dada la acción profunda que el Estado ejerce en la formación y la aplicación del Derecho, someterle a la observancia de las normas jurídicas no ha sido cosa fácil. El Estado es primordialmente, el poder, y todo poder siente la tentación de no soportar ninguna traba. El hecho de que el Estado esté representado en su actuación por hombres frecuentemente arrastrados a un exceso en el poder que encarnan, no facilitan las cosas ..." "... el Estado se obliga a obedecer las reglas jurídicas que él mismo ha establecido u homologado, está tomado precauciones contra sí mismo y levantando obstáculos en el camino de su independencia...". Hasta aquí lo relativo a la teoría estudiada, pero veamos lo que el autor dice respecto al poder judicial: "LA SEPARACIÓN DE PODERES.- El primer progreso realizado consistió en el establecimiento de una separación de poderes. Por ella, el poderoso haz de los poderes reales, que hasta entonces se encontraban sólo en las manos del príncipe se encuentra desatado de forma que en adelante es posible, según la fórmula de Montesquieu, " detener el poder con el poder", es decir, utilizar el antagonismo relativo de los diversos poderes del Estado para obligar a cada uno a actuar siempre conforme a derecho.

¹⁸ Hauriou, André, ob cit. pp. 84 y 85.

Dado este primer paso, el problema fue someter el Poder legislativo y el Poder ejecutivo al control del juez, que, en el marco del Estado, tiene a su cargo asegurar la obediencia a las normas jurídicas, ya se traten de leyes ordinarias, ya de leyes constitucionales.

LA INTERVENCIÓN DE JUEZ.- Por parte del Poder ejecutivo, esta intervención ha sido aceptada en una buena porción de Estados, al menos cuando este Poder traduce su actividad en actos de carácter administrativo.

En lo que concierne al Poder legislativo, existe una subordinación eficaz a la autoridad del juez en aquellos países que, como los Estados Unidos, tienen un control jurisdiccional de la constitucionalidad de las Leyes."¹⁹

En seguida, el autor hace una relación de la teoría en estudio, desde la perspectiva de su creador:

"En su célebre obra sobre El espíritu de las leyes , publicada en 1748, Montesquieu aborda, en el Capítulo VI del libro XI, a propósito del tema de la Constitución inglesa, la cuestión de la separación de poderes, cuya fortuna no ha cesado desde entonces.

Montesquieu toma como línea de investigación la protección de la libertad. La denomina "libertad política", pero en lo que él piensa es en la libertad en general, o pudiera decirse, con más exactitud, en la seguridad. Sea ésta la que fuere, nuestro autor se pregunta cuál es el tipo de instituciones políticas que mejor pueden proteger la libertad, la libertad - privilegio, la de las "persona distinguidas por el nacimiento, la riqueza o los honores", e indica que, según su punto de vista, esta condición se dará en un sistema en el cual los poderes estén separados y puedan, en caso contrario, frenarse recíprocamente.

A continuación exponemos los pasajes que Montesquieu dedica a la Constitución inglesa y a la separación de poderes, ya que si bien se habla mucho de ellos, son, con todo, mal conocidos. Los presentaremos además en un orden diferente del establecido por el autor, con el objeto de que su pensamiento gane claridad.

¹⁹ Hauriou, André, ob cit. pp. 180 a 182.

LA LECCIÓN DE MONTESQUIEU.- "Hay una Nación en el mundo cuya Constitución tiene por objeto directo la libertad política. A continuación examinaremos los principios sobre los que la establece. Si estos principios son buenos, se reflejará en ellos la libertad como en un espejo.

La libertad política, en un ciudadano, es aquella tranquilidad de espíritu que proviene de la idea que cada uno tiene de su seguridad; y para tener esta libertad, es preciso que el gobierno sea de tal naturaleza, que un ciudadano nunca pueda temer a otro.

La libertad política no se da más que en los gobiernos moderados. Pero la libertad no está siempre en los Estados moderados; solamente se da en ellos cuando no se abusa de poder; pero existe la experiencia eterna de que todo hombre que ha dispuesto de poder tiende a abusar de él; llega hasta el punto en que se encuentra con unos límites. Quién lo diría, incluso la virtud necesita límites.

Para que no se pueda abusar del poder, es preciso que, gracias a la disposición de las cosas, el poder frene al poder.

Hay en todo Estado, tres clases de poder: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del Derecho de gentes, y la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del Derecho civil.

Por la primera de ellas, el Príncipe o el magistrado crea leyes para un cierto tiempo o para siempre, y corrige o abroga aquellas que ya están hechas. Por la segunda, hace la paz o la guerra, envía embajadas o las recibe, establece la seguridad y toma medidas para prevenir las invasiones. Por la tercera, castiga los crímenes o juzga las diferencias entre los particulares. A esta última se le denomina la potestad de juzgar; y a la otra simplemente, la potestad ejecutiva del Estado.

Cuando se reúnen en una misma persona o en el mismo cuerpo de magistratura la potestad legislativa y la potestad ejecutiva, no existe libertad, ya que cabe el temor de que el mismo monarca o el mismo senado puedan hacer leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente.

Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales, o de nobles, o de pueblo, ejercieren estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias de los particulares.

SENTIDO DE ESTA LECCIÓN.- A la vista de lo expuesto, cabe hacer las siguientes observaciones:

a) Se percibe claramente la necesidad de un control del poder, es decir, en la época, del rey y sus ministros. Bien entendido que la expresión moderna de "censores de los gobernantes" no se encuentra en los escritos de Montesquieu. Esta expresión parece haber sido utilizada por primera vez por Raymond Aron. Pero, al hablar de la necesidad de frenar el poder con el poder, el autor del *Espíritu de la Leyes* lo está diciendo sin emplear la palabra. Comprende que la libertad exige, para estar protegida, que se desligue el poderoso haz de los derechos del rey; que las diversas partes componentes sean confiadas a diferentes titulares y que estos titulares tengan la facultad de "frenarse" o "impedirse" mutuamente, sobre todo cuando uno de ellos intente aventurarse en el camino del despotismo.

Montesquieu enuncia más bien un precepto de arte (o de sabiduría) política que un principio jurídico. El autor formula una receta práctica, no un principio místico. En definitiva, lo que él propone no es tanto un sistema de organización del Estado como un medio de evitar que el poder adquiera un carácter totalitario.

b) La lista de poderes formulada por Montesquieu comprende tres titulares: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. La inclusión del Judicial entre los poderes políticos, que nos sorprende en la Francia actual, se comprende fácilmente, teniendo en cuenta la situación francesa en la época en que Montesquieu escribía. En la Francia del siglo XVII, los Parlamentos, es decir, los cuerpos judiciales que poseían, además de la jurisdicción, el derecho de registrar las ordenanzas (es decir, las reglas de derecho de alcance general, establecidas por el rey), pretendían servirse de esta prerrogativa para limitar el arbitrio real. De hecho, los cuerpos judiciales mostraron vivas resistencias a las ordenanzas reales, obligando al rey a tener los llamados "solios de justicia" para que éstas fuesen registradas.

Pero esto se hacía más bien en interés de la clase que ellos representaban, la nobleza togada (que formaba en cierto modo el nexo de

unión entre la nobleza de espada y la burguesía), que en el verdadero interés del país.

Ello no era óbice para que, a los ojos de la opinión pública, los cuerpos judiciarios representasen más o menos diferente al poder de rey, el papel de censores. Por lo demás, no califica Montesquieu, incluso de una manera particularmente afortunada, a los cuerpos intermediarios, entre los que estos figuran en buen lugar, como los canales medios por donde discurre el poder.

Montesquieu inscribe, pues, al poder judicial, a diferencia de Locke, entre la lista de poderes, pero advierte al propio tiempo que el diálogo fundamental tiene lugar entre el Ejecutivo y el Legislativo. Lo menciona incluso expresamente, algunas páginas más adelante en el mismo capítulo acerca de Inglaterra, diciendo: " De los tres poderes que hemos mencionado, el de juzgar es en cierto modo nulo. No quedan mas que dos." ...²⁰

Pero para qué, entre otras cosas, sirve el Poder Judicial, esto lo responde Hauriou, páginas mas adelante, al hablar sobre los procedimientos de control de las leyes constitucionales, específicamente en la sección V, del capítulo VI, que a continuación se transcribe: "2.- PROCEDIMIENTOS DE CONTROL JURISDICCIONAL.

En lo esencial, el confiar el control de la constitucionalidad de las leyes a un juez profesional racionalmente satisface más que la solución precedente (el control por un órgano político). Sin embargo, por fundamentado que esté en su principio. Este procedimiento no está exento de peligros. A este respecto, hay que tener en cuenta el carácter generalmente conservador del juez, al contemplar la Constitución como un cuerpo de reglas intangibles, hasta el extremo de hacer prevalecer su letra sobre su espíritu; la actitud del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en la época del "New Deal" es reveladora. Además, y esto no hay que despreciarlo, existe el peligro de un "Gobierno de jueces", para decirlo con la célebre frase de Edoard Lambert. El juez constitucional, so pretexto de decir el Derecho, tenderá a crearlo y, en definitiva, a sustituir "nolen volens" a los poderes públicos."²¹

²⁰ Hauriou, André, ob cit. pp. 261 a 264.

²¹ Hauriou, André, ob cit. pp. 371 y 372.

"LA JURISDICCIÓN ESPECIAL O EL CONTROL POR VÍA DE ACCIÓN.- Un ciudadano demanda ante una jurisdicción especial una ley que estima en todo o en parte contraria a la Constitución. Esto es, en otras palabras, un proceso entablado contra esa ley; para utilizar metáforas militares, es la ofensiva o el ataque frontal contra ella. ¿Qué sucedería si el juez convierte en Derecho la demanda del particular? Que la ley incriminada es anulada, casada, con respecto a todos. En otras palabras, la decisión se reviste de la categoría de autoridad absoluta de la cosa juzgada y produce un efecto "erga omnes"..."

"LAS JURISDICCIONES ORDINARIAS O EL CONTROL POR VÍA DE EXCEPCIÓN.- Una solución diferente y profundamente interesante ha sido desarrollada por Estados Unidos; consiste en admitir que todo Juez de un litigio cualquiera, ante el cual se invoque el carácter anticonstitucional de una ley aplicable en el pleito, es competente para apreciar él mismo la constitucionalidad de esta ley y rehusar su aplicación si la juzga anticonstitucional. Esta misma solución ha sido adoptada en las repúblicas americanas cuyas Constituciones están inspiradas en la de los Estados Unidos, así como ciertos Estados de la Commonwealth (Ghana, Kenia, Tanzania). En suma, este control cabe situarlo bajo el signo de la defensiva o para continuar con la comparación antes citada, bajo el del desbordamiento por las alas. La ley en litigio no es anulada, como ocurría en la hipótesis precedente, sino simplemente rechazada en el pleito que opone A a B. El juez, al estatuir ínter partes, reviste su decisión de la autoridad relativa de la cosa juzgada, lo que significa, más claramente, que la ley demandada en cuestión podrá ser invocada de nuevo en un proceso entre X y Y, ante otro Tribunal ordinario.

Este procedimiento que es inmensamente eficaz, tiene además la ventaja de ser el más conforme al papel del juez en la aplicación de la ley. Por aplicar las leyes el juez está obligado a resolver los conflictos que surjan entre ellos. Si él soluciona ya los conflictos entre la ley nacional y la extranjera, entre la ley nueva y la ley antigua, entre la ley y el reglamento ¿porqué no ha de tener competencia para regular los conflictos entre las leyes ordinarias y las leyes constitucionales, y porqué no han de tener el poder de rehusar aplicar la ley ordinaria si está en contradicción con la ley constitucional? Por otra parte, el control de la constitucionalidad de las leyes hizo su entrada, bajo la autoridad de estos principios, en el derecho federal americano en 1803, gracias al fallo emitido por el chief-justice Marshall en el caso Marbury vs. Madison.

Sin embargo, como veremos más adelante al estudiar el sistema político americano, este poder de control concedido a los tribunales de

Derecho común sobre el legislador implica también un poder de interpretación de la Constitución. Por ello, en Estados Unidos se dice: la Constitución es lo que la mayoría de nueve jueces del Tribunal Supremo afirman que es.”²²

En los pasajes anteriores se puede notar la admiración del autor por el sistema de control norteamericano, y por la semejanza que existe con nuestro sistema, es útil seguir transcribiendo aquellos puntos que llamaron la atención del tratadista francés.

De la lectura anterior, podemos concluir que para Handrè Hauriou, es claro que en el constitucionalismo moderno, existe, y así debe ser, la separación de poderes, apreciándose mejor en los países con un sistema presidencialista de gobierno, donde las funciones están bien delimitadas. No así, en los sistemas parlamentarios, donde existe una estrecha colaboración y confusión entre el Poder legislativo y el Poder Ejecutivo, restando preeminencia al Poder Judicial.

Ahora pasemos a estudiar las opiniones del maestro Ignacio Burgoa quien nos ofrece una cátedra inigualable en su libro “Derecho Constitucional Mexicano”, de donde tomamos todos los pasajes que se reproducen en este estudio.

Dice el maestro Burgoa que:

“...en un sistema democrático, todos los órganos del Estado deben actuar conforme al derecho fundamental Constitucional o legislación ordinaria, es decir, dentro de la órbita competencial que les asigna y según sus disposiciones. Ningún acto del poder público es válido si no se ajusta a las prescripciones jurídicas que lo prevén y rigen. La actuación de los órganos estatales fuera del derecho o contra el derecho es no válida en la democracia e incompatible con ella. Por ésta razón, como dice Mirkine-Guetzèvich, el sistema democrático es necesariamente un sistema jurídico.

²² Hauriou, André, ob cit. pp. 372 a 374.

La supeditación al derecho del poder público, o sea, de la conducta funcional de todos los órganos del Estado se expresa en el principio de juridicidad.²³

"Ahora bien, la violación por parte de los órganos del Estado al principio de juridicidad, bien sea mediante actos de autoridad que vulneren el principio de legalidad strictu sensu o el de constitucionalidad, trae aparejadas en un sistema democrático la invalidez de tales actos. Esta invalidez no opera automáticamente, sino que requiere su declaración jurisdiccional, que se encomienda a otros órganos estatales de diversa índole según el régimen específico de que se trate, aunque generalmente son de carácter judicial."²⁴

Por otro lado, el eminente constitucionalista Jorge Carpizo, en su libro intitulado "El Presidencialismo Mexicano", cita a Pablo González Casanova, para ejemplificar en alguna medida los efectos saludables de la división de poderes:

"Pablo González Casanova después de analizar en el periodo 1917-1960, las ejecutorias de la suprema corte de justicia en que el presidente aparece como autoridad responsable, concluyó que "la suprema corte de justicia obra con cierta independencia respecto del poder ejecutivo y constituye, en ocasiones, un freno a los actos del presidente de la república o de sus colaboradores. Tiene como función dejar que, en lo particular, ciertos actos y medidas del ejecutivo queden sujetos a juicio. Su función política principal es dar esperanza, a los grupos y personas que pueden utilizar este recurso, de salvar en lo particular sus intereses o derechos.

Carl Schwartz ha realizado un interesante estudio sobre la independencia del poder judicial federal mexicano, y comparando este aspecto con el poder judicial federal norteamericano, concluye que: "los tribunales federales mexicanos, especialmente en el ejercicio de su jurisdicción de amparo, no están tan pasivamente orientados frente al poder ejecutivo, como normalmente suele suponerse. En algunas áreas de problemas, son incluso más activistas que sus equivalentes en los Estados Unidos: lo que más llama la atención aquí es la amplia revisibilidad de las

²³ Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., Novena Edición. México, 1994. pág. 576.

²⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano. ob cit. pág. 577.

leyes fiscales federales y estatales y de los fallos de los tribunales militares”²⁵

Veamos ahora lo que nos dice el autor en estudio, sobre el Poder Legislativo de la Unión en sus relaciones con el Ejecutivo Federal:

“Examinemos porqué los legisladores mexicanos han permitido, en cierta forma, quedar subordinados al Presidente, perdiéndose así en gran parte la independencia que el poder legislativo debe poseer.

Pradier Foderé afirma que los poderes son independientes cuando los miembros de uno no esperan ningún favor, ni pueden ser amenazados por el otro. Esta frase nos parece muy clara, sencilla y cierta, y de aplicación en la realidad política mexicana.

El poder legislativo tiene en nuestra historia dos épocas de especial esplendor: las presidencias de Juárez y Madero, en las que conservó su independencia; durante la presidencia de Obregón se logró dominarlo y no es sino hasta 1940 que se volvió a permitir la entrada al congreso de algunos miembros de la oposición aproximadamente el 5%-, pero eso sí se cuidaba que no fueran muy brillantes sino más bien oscuros y poco conocidos.”²⁶

Por último agregamos la definición que nos da Otro eminente estudioso:

“División de Poderes.

Se distinguían los tres clásicos órganos en que se ha dividido tradicionalmente el poder para su ejercicio: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, siendo de hacerse notar al respecto que el Legislativo apareció depositado en una sola cámara: la de Diputados porque se estimaba que eran éstos los verdaderos representantes del pueblo. Consecuentemente se suprime la de Senadores que, como resabio del infortunado centralismo, había llegado a constituir una Institución de tinte marcadamente aristocrático y

²⁵ Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Décima Tercera Edición, Editorial Siglo XXI Editores, p. 178.

²⁶ Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, ob cit. P. 115.

profundamente antidemocrático. La Cámara de Diputados se integraba, así, con un cuerpo más numeroso de miembros, pues se consideró también que "el pueblo encuentra garantías en el mayor número de mandatarios", y de esta suerte se fijaba que la base para la elección sería de 1 por cada 40,000 habitantes. El ejecutivo federal se depositaba en un presidente de la República que duraría en su encargo cuatro años pudiendo ser sustituido, en sus faltas temporales, y aún en la absoluta, por el presidente de la Suprema Corte de Justicia. Y en ésta, integrada por 11 ministros propietarios, 4 supernumerarios, 1 fiscal y 1 procurador, quedaba depositado el poder Judicial Federal, que complementaban, asimismo, los tribunales de circuito y de distrito correspondientes.((((DIECISIEIS.- Sayeg Helú Jorge, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., Primera Edición, México, 1987. Pag. 112.)))

Con lo anterior, podemos entender el devenir histórico de la teoría de la división de poderes y aspectos de su aplicación en nuestro país, explicándonos de este modo lo que es la función y el ejercicio del Poder público, en esa creación jurídica que conocemos como Estado Mexicano.

1.4.- DISTRITO FEDERAL.

Consideramos que los Estados que se organizan con un sistema federal, tienen como característica un Distrito Federal, esto es, una porción de territorio en donde se encuentran físicamente asentados los tres poderes de la federación.

Nuestra Constitución Federal establece en el artículo 40, lo siguiente: "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 unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

Con lo que es claro el sistema federal que nos rige, en seguida prescribe:

"Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo,

Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal."

Determinando al Distrito Federal como una de las partes integrantes de la Federación, inmediatamente describe a la entidad, le otorga un territorio y prevé lo que debe suceder en el caso de que en el futuro los Poderes de la Unión, se muden a otro lugar:

"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."

Desde un punto de vista Constitucional el Distrito Federal es la entidad federativa en donde residen los poderes de la Unión, en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como parte integrante de la Federación al Distrito Federal.

Con los artículos anteriores, se nos da un panorama que se complementa con el recientemente reformado artículo 122, que establece las bases y lineamientos generales de la organización política y administrativa del Distrito Federal.

Recordemos que en la Constitución de 1824, en su artículo 50 se estableció que el Congreso de la Unión, tenía la facultad exclusiva de elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la Federación y en el mismo año apareció un decreto firmado por Don Guadalupe Victoria, en donde se apuntaba que el Distrito Federal estaría comprendido en un círculo cuyo centro sería la plaza mayor de la Ciudad de México, y que su radio sería de dos leguas, de esta forma el constituyente de 1824, manifestaba una idea clara de que el Distrito Federal debería tener un territorio propio y distinto al de las entidades federativas.

Para el año de 1898, mediante decretos publicados el 15 y 17 de diciembre, fueron fijados los límites del Distrito Federal, el cual en la actualidad cuenta con una superficie de 1479 kilómetros cuadrados, convirtiéndolo en la entidad más pequeña del país con una población aproximada de 17 millones de habitantes.

Veamos ahora cómo lo define el Diccionario Jurídico Mexicano que editan la U.N.A.M. y la Editorial Porrúa, S.A, donde en la voz Distrito Federal, Jorge Madrazo nos dice lo siguiente:

"DISTRITO FEDERAL.- I. Circunscripción territorial que en los Estados federales sirve como sede o lugar de residencia de los poderes federales u órganos del gobierno federal.

II. El primer distrito federal que existió en el mundo fue creado al establecerse la federación norteamericana, y recibió el nombre de Distrito de Columbia. El móvil principal que inspiró la creación de este Distrito fue la inconveniencia de que en un mismo territorio tuviera jurisdicción órganos federales y locales, pues ello sería fuente de constantes conflictos, tal como había experimentado la Asamblea Constituyente de Filadelfia en su trato con las autoridades de Pennsylvania. Como tal fracción territorial no existía, se decidió crearla a partir de cesiones territoriales hechas por los Estados de Virginia y Maryland. De este modo, en el Distrito de Columbia sólo tendrían jurisdicción los poderes federales con exclusión de cualesquiera otro; el gobierno de la entidad estaría a cargo de tres comisionados designados por el presidente de la República.

Habiendo sido el federalismo norteamericano el modelo de nuestro federalismo mexicano, es natural que también se hubiera incorporado a nuestro sistema la institución del distrito federal, tal como sucedió con los otros federalismos principalmente latinoamericanos, aunque en cuanto a los elementos funcionales se hubieran marcado desde entonces diferencias notables.²⁷

Aún cuando no es exactamente el motivo de nuestro trabajo, creemos necesario insertar aquí, una aproximación a la historia política y social del Distrito Federal, para tener una visión más amplia del mismo.

Para lograr lo anterior, vamos a combinar dos textos relevantes, uno será el del profesor Ernesto Gutiérrez y González, que versa sobre Derecho Administrativo y el otro será un folleto elaborado a instancia del gobierno del sexenio pasado, titulado "CUADERNOS DE LA REFORMA POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.", "Gobierno de la Ciudad de México. 1524- 1992.",

²⁷ Diccionario Jurídico Mexicano., Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo D-H. Editorial Porrúa, S.A y U.N.A.M. México 1997. Voz: Distrito Federal. pág. 1170.

editado por el Departamento del Distrito Federal, documento que aportan lo que sigue:

"La Colonia, de 1524 a 1810."

"División Territorial.- En 1559 se decreta que la jurisdicción de la Ciudad tendría 15 leguas, que le aseguraban ejidos en cantidad superficie y tierra propia competente para el crecimiento poblacional. La ciudad española se dividía en dos porciones: la traza interior, exclusiva para los peninsulares, y la exterior para los indios. Esta, a su vez, se subdividía en cuatro barrios o cabeceras. La división eclesiástica establecía parroquias, provincias diocesanas, hospitales-pueblos, misiones.

La provincia de México comprendía lo que hoy se conoce como el Estado de México, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Oaxaca, Morelos, Guerrero, Veracruz, Tabasco, Michoacán, Guanajuato, Distrito Federal y una parte de San Luis Potosí y de Colima. A partir de 1786, con la creación de las doce intendencias de la Nueva España, la capital de la Intendencia de México, abarca el territorio ocupado por el Estado de México, Querétaro, Hidalgo, Morelos, Guerrero y Distrito Federal.

La intendencia se dividía en partidos y éstos en municipalidades. Para asuntos de vigilancia y policía, la Ciudad se dividía en 8 cuarteles mayores (unidades urbanas menores a 20 manzanas), y cada uno se dividía en 4 cuarteles menores. En diferentes épocas de la colonia se hicieron apeos y deslindes para precisar la jurisdicción de la Ciudad.

Forma de Gobierno: La Ciudad de México fue la cabeza del Virreinato, el centro militar, político, administrativo y religioso de la Nueva España. De 1521 a 1524 los españoles introdujeron el sistema municipal castellano, en lo que actualmente se conoce como Coyoacán. Las leyes españolas disponían que se tenía que nombrar un ayuntamiento que era el que debía elegir el sitio para la población, atendiendo a que fuere sano, cómodo, ventilado, contara con agua potable, y abundancia en materiales de construcción. En 1524, el ayuntamiento se trasladó a la Ciudad de México.

Después del juicio de residencia de Hernán Cortés, el Justicia Mayor ejerce funciones de gobierno, mientras se instala, en 1527, la Real Audiencia de México, órgano de gobierno dirigido por un presidente.

En 1535 se nombra un Virrey para la Nueva España, que era el encargado del gobierno político, civil y económico de la Ciudad; del Real Patronato, la Capitanía General y la Superintendencia de la Real Hacienda mientras que el Alcalde Mayor, a veces llamado Corregidor, era la autoridad encargada del Gobierno y Administración de la municipalidad. El Virrey también intervenía en la ejecución de obras de beneficio para la capital.

El ayuntamiento se integraba por un Alcalde Mayor, dos alcaldes ordinarios, ocho ediles, un escribano y un mayordomo. Hasta 1528, la estructura del ayuntamiento sufre una serie de modificaciones en cuanto al número de miembros, nombre genérico, funciones y atribuciones. A causa de la incipiente organización de la colonia, el ayuntamiento de la Ciudad se arrogó facultades legislativas y de gobierno sobre todo el país; con el tiempo perdió estas facultades pero aún así conservó gran influencia sobre el resto de las ciudades capitales.

A partir de 1786 para evitar los abusos de poder de los alcaldes mayores, por privilegios otorgados por el virrey, la Corona dictaba una ordenanza real de Intendentes que introduce la figura del Intendente Corregidor de la Ciudad de México, presidente del ayuntamiento de la ciudad, con facultades en materia de policía, hacienda y guerra. Se nombran subdelegados que vinieron a substituir a los alcaldes mayores y a reforzar las facultades de los virreyes. En los pueblos los representantes del municipio se denominarían regidores en vez de ayudantes. En los pueblos de indios funcionaba un subdelegado español, nombrado por el intendente, encargado de la administración de las tierras comunes, con la intervención de los gobernadores y alcaldes de los naturales. Hasta el siglo XVIII existe una organización colonial del ayuntamiento, y coexistieron los municipios indígenas y español. A finales del siglo XVIII surge el municipio castizo al apoderarse los criollos del control de los ayuntamientos.

Los ingresos del ayuntamiento los constituían el arrendamiento o administración de los bienes propios, generalmente inmuebles situados alrededor de la Plaza Mayor; los arbitrios, que eran impuestos que se percibían por concepto de la construcción de obras determinadas; contribuciones acordadas por los pueblos o por asuntos especiales; y rentas cedidas por el Rey. Existía una centralización fiscal donde la superintendencia de la Real Hacienda acaparaba las aportaciones de mayor cuantía y restaba ingresos a los ayuntamientos.

Participación civil, política y ciudadana. Para garantizar el cumplimiento de bandos, vigilancia, limpieza y operación de otros servicios,

desde 1776 el Virrey autorizó que el ayuntamiento otorgara puestos de vigilancia en la junta de policía a cinco vecinos de la Ciudad cuya honestidad y buenas costumbres fueran comprobadas. A ellos se les llamó regidores de policía. En 1780 se creó el puesto de Alcalde de Barrio, encargado de vigilar y levantar registro de vagos y ladrones. Esos alcaldes dependían del Diputado de Policía del ayuntamiento, quien junto con el Corregidor, formaba la Junta de Policía. A partir de la división en cuarteles, se autorizó a que entre los vecinos se nombraran ayudantes de manzana, vigilantes de su sector inmediato, su labor apoyaba la función de vigilancia, cuidado del orden, aseo, etc., de los alcaldes de cuartel y de barrio. Existía la cooperación vecinal para obras de beneficio colectivo.

Los puestos de funcionarios se designaban a perpetuidad a nombre del Rey por algún servicio prestado. En casos en que existía elección, no se permitía la reelección pero sí la renuncia y venta del puesto. Así, los indígenas y la naciente clase criolla no ocupaban cargos de representación en la Ciudad. Hasta finales del siglo XVIII los criollos tomaban el control del ayuntamiento.

La Independencia, que va de 1810 a 1821.

División territorial. Después de la independencia se reconoce como algo natural que la Ciudad, dentro de la Provincia de México, sea la capital del país. El ayuntamiento de México, mantiene su división existente antes de 1810, es decir, en 32 cuarteles: 8 mayores, y 4 menores dentro de cada uno de los primeros.

Forma de gobierno. Después de la Independencia estaban aún vigentes las leyes que para el gobierno de las provincias del virreinato había dictado la monarquía, las que paulatinamente se fueron derogando. En 1812, con la Constitución de Cádiz, que tuvo vigencia en el país de 1812 a 1814 y en 1820, se crea la figura del Jefe Político, el cual intermedia las relaciones entre el ayuntamiento y el Virrey.

El sistema de gobierno en la Provincia de México estaba compuesto por el Jefe Político, funcionario ejecutivo de la jurisdicción, el Intendente, y la Diputación Provincial, conformada por siete diputados, quienes tenían facultades para intervenir y aprobar el reparto de las contribuciones entre los pueblos de la provincia, velar por la buena inversión de fondos públicos y cuidar el establecimiento de ayuntamientos donde debía haberlos.

El ayuntamiento se integró por los alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presidido por el Jefe Político, y en su defecto por el Alcalde. El número de individuos que componían los ayuntamientos variaba en proporción al vecindario. Se pone bajo el control del ayuntamiento la fuerza de seguridad pública, el cuidado de obras, la garantía de salubridad. Dentro de la estructura del ayuntamiento se crearon las figuras de los prefectos y subprefectos y guardias, los dos primeros encargados de evitar la delincuencia y el tercero de la vigilancia de los ríos y acequias.

Participación civil, política y ciudadana. El Ayuntamiento de la Ciudad de México adoptó el papel de líder del partido criollo, al que los españoles acusaron de conspirar en favor de la independencia.

Los derechos políticos y ciudadanos eran reconocidos en consonancia con la riqueza o propiedad, dado que se sostenía que los tenedores de ellas serían el único baluarte contra la anarquía. Los diputados provinciales eran electos por aquellos que tenían derechos políticos, mediante la votación indirecta de electores dentro de la jurisdicción de cada partido. La renovación de la diputación se hacía cada dos años.

Los alcaldes se renovaban cada año, los regidores por mitad cada año, y los procuradores por mitad cada año si hubiere dos; si sólo fuera uno, se cambiaría cada año.

La división eclesiástica de la Ciudad, por parroquia y partido, como consta en la Constitución de Apatzingán de 1814, era la unidad mínima territorial para nombrar a electores que participaban en el nombramiento honorífico de ayudantes de manzana, responsables de la vigilancia de su sector correspondiente.

Mediante la Constitución de Cádiz de 1812, la monarquía española trató de instaurar el sistema de elección popular directa, la no reelección inmediata de funcionarios, su renovación anual, que el número de regidores tuviera proporción con el de habitantes, y la declaración de que el desempeño de los cargos concejiles eran obligación ciudadana.

A la entrada del Ejército Trigarante a la Capital, y ante las negociaciones hechas con el Virrey, a través de los tratados de Córdoba, en

la Ciudad de México se formula el Acta de Independencia del Imperio Mexicano y se crea una Regencia para el ejercicio del Gobierno.

Primer Imperio, de 1812 a 1823.

Por lo que respecta a la división territorial, la Ciudad de México es la sede del Imperio y se mantiene la división territorial existente hasta 1820, es decir, por cuarteles.

Forma de gobierno. Se previó que quedaría en vigor la Constitución de Cádiz de 1812 en materia de justicia para el país. También señaló esa Constitución que subsistirían, con sus atribuciones, los ayuntamientos de las capitales de provincia y los de cabeza de partidos.

El jefe político tenía el ejercicio de la autoridad económica, la facultad de nombrar a la Diputación Provincial, y la de inspeccionar a alcaldes, regidores y síndicos.

La Diputación Provincial mantuvo sus mismas atribuciones pero sus comunicaciones con los ayuntamientos y pueblos del distrito se hacían a través del Jefe Político.

Participación civil, política y ciudadana. En 1822 el ayuntamiento expide un reglamento de jueces auxiliares, previendo que además del regidor comisario para cada dos de los 32 cuarteles en que se hallaba dividida la Ciudad, existían dos auxiliares, con el carácter de concejiles, por cada cuartel menor, y con la facultad de nombrar seis vecinos honrados que los debían acompañar en sus rondas de vigilancia. Esta actividad se complementaba con las guardias de voluntarios civiles creada para los mismos propósitos en el año de 1821.

Se menciona por primera vez al Distrito Federal en el artículo 5, fracción XXVII de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824. Ahí se dispuso que era facultad exclusiva del Congreso Federal: "Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su Distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado"

Primera República Federal, de 1823 a 1835.

División Territorial. Desde el 18 de noviembre de 1824 se declara que la sede de los poderes federales es el Distrito Federal, y que tendrá dos leguas de radio con el centro en la plaza mayor, aproximadamente 8,800 metros. Se le concede al Congreso del Estado de México y a su Gobernador que puedan permanecer dentro del Distrito Federal mientras preparan el lugar de su residencia. De 1827 a 1830, la Capital del Estado de México es San Agustín de las Cuevas actualmente Tlalpan.

En 1829 el ayuntamiento publica una división territorial en la Municipalidad de México basada en 8 cuarteles mayores y 32 cuarteles menores, es decir confirmando la división existente anteriormente. Dicha municipalidad estaba formada por las zonas de Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Popotla, Atzacapotzalco, Ixtacala e Ixtapalapa.

Forma de gobierno. La Constitución promulgada en 1824 marcó que el gobierno de la república era representativo, popular y federal; que el sistema legislativo era bicameral, y que las partes integrantes de la federación eran los estados, y territorios. Así mismo, estipuló que el Congreso General tenía la facultad para elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado, señalando expresamente que se nombraría un gobernador para la administración del Distrito. Así es creado el Distrito Federal (D.F.), coexistiendo de un ayuntamiento dependiente del Gobernador.

El ayuntamiento de la Ciudad de México se convierte en una entidad sin alcalde; con funciones restringidas, tanto por la absorción de los poderes federales, como por la existencia del Gobernador. Sus funciones se circunscriben a los campos de administración, salubridad, beneficencia y control policiaco.

En 1826 se reconoce al Gobernador la capacidad de nombrar representantes a la Cámara de Diputados.

Se dispone en 1826 que las rentas del D.F., formen parte de las generales de la federación

Participación civil, política y ciudadana. En junio de 1823 se expide una Ley electoral que establecía como método de votación el indirecto, y

confería al Estado las atribuciones electorales en el país. Este método también era aplicable a la elección de los ayuntamientos. La elección en los pueblos que tenían dos alcaldes, dos regidores y un síndico se haría con asistencia de un cura o un vicario, presididas por el jefe político subalterno o por el regidor del ayuntamiento más inmediato.

Ante el ambiente de inseguridad que prevalecía en la Ciudad, continuaba incluyéndose a los habitantes en su vigilancia ya que no se contaba con recursos para crear grandes grupos de seguridad; en 1827 se creó la figura de la policía civil, concejil y honorífica, formada por los jefes de familia de las manzanas en que se dividían los cuarteles menores, que apoyaban a los alcaldes auxiliares y ayudantes de cuartel. Este último cargo era obligatorio por un año. Los alcaldes tenían la facultad para designar a cuatro vecinos por cada barrio para cuidar un sector tanto de día como de noche. La población se oponía a ser auxiliares de cuartel argumentando que esa era tarea de las autoridades. Ante esa situación desde el año de 1834 los regidores nombraban un auxiliar de policía en cada manzana, buscando vecinos honrados y respetados que no tuvieran muchas ocupaciones para garantizar su colaboración.

El Congreso estipuló que en las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito se seguiría observando el sistema de votación indirecta para elegir a diputados, mediante el nombramiento de electores por manzana o sección.

Cabe agregar que el 20 de noviembre de 1824 se expidió un "Decreto", mediante el cual se creó el Distrito Federal.

Después, al expedirse las llamadas "Siete Leyes" de 1836, que convirtieron el sistema de "federalista", en "centralista", el Distrito Federal se incorpora a un llamado "Departamento de México".

Primera República Centralista, de 1835 a 1841.

División territorial. En el año de 1835 el territorio nacional se divide en Departamentos; el de México se subdivide en trece distritos. El Distrito de México se subdivide en tres partidos: Ciudad de México, Coyoacán y Tlanepantla. Se señaló a la Ciudad de México como Capital, y residencia oficial de los poderes de la República. Así, el territorio del extinto Distrito

Federal, integro pasó a formar parte del Departamento de México. En 1836 se incorporó el territorio de Tlaxcala al departamento de México.

Forma de gobierno. Hasta el año de 1836 España reconoce la independencia de México.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 señalaron que el territorio se dividirá en departamentos, y que para su gobierno habrá gobernadores; y conservaron un aspecto de descentralización política de la Constitución Federal de 1824. Las siete leyes introdujeron por ejemplo, la junta departamental, órgano legislativo del departamento. Su función era nombrar al Presidente de la República de la terna que enviaba la Cámara de Diputados Central, misma que se integraba de las ternas que a su vez, presentaba el Presidente mismo, quien consultaba al Consejo, Senado, Ministros de Estado y la Suprema Corte de Justicia. Las juntas departamentales, de elección popular, tenían facultades tanto económicas como electorales, legislativas y municipales, y se renovaba cada cuatro años.

En cada cabecera de distrito había un Prefecto que tenía como atribuciones la seguridad, la policía y la vigilancia del ayuntamiento; podía ser reelecto y durar en su cargo cuatro años. Los departamentos se dividían en distritos y éstos en partidos. En cada cabecera de Partido, a excepción de la del Distrito, había un Subprefecto con facultades análogas a las del Prefecto pero nombrado por éste mismo y aprobado por el gobernador para un encargo de dos años.

De acuerdo a la Ley Orgánica de 1837, el Gobernador del Departamento se sujetaba al Supremo Gobierno Central y a las instrucciones y acuerdos del Consejo de Gobernación, se encargaba del ámbito de seguridad y de la fuerza armada.

El ayuntamiento se elegía popularmente y dependía del subprefecto, o el Prefecto o del Gobernador y circunscribía su acción al orden público, sanidad, cuidado de obras y escuelas y recaudación e inversión de propios y atrios. Los cargos municipales conservaron su carácter concejil y obligatorio, y los alcaldes, el derecho de presidir los cabildos. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijaba por las juntas departamentales sin exceder, respectivamente, 6, 12 y 2.

Los jueces de paz estaban encargados de la policía, y eran propuestos por el subprefecto, nombrados por el prefecto y aprobados por el gobernador; duraban en su encargo un año y podían ser reelectos.

Participación civil, política y ciudadana. Las leyes electorales de 1836 y 1841 mantenían el método indirecto de votación, e igualmente conferían al Estado las atribuciones electorales.

Al ayuntamiento se le limitaban sus funciones exclusivamente a la administración local, es decir, no podían tener relación con los asuntos políticos del país.

La vigilancia de la Ciudad continuaba haciéndose por parte de los jefes de familia que apoyaban a los grupos de seguridad pública del ayuntamiento.

Segunda República Centralista, de 1841 a 1846.

División territorial. El Distrito de México continúa dividido en tres partidos (Ciudad de México, Coyoacán y Tlanepantla). Cada uno, a su vez estaba dividido en municipalidades.

La cabecera del Distrito era aún la Ciudad de México que, al mismo tiempo, tenía el rango de capital del Departamento de ese nombre y del país.

Forma de Gobierno. Con la promulgación de las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, el gobierno de los departamentos quedó a cargo de las asambleas departamentales y de los gobernadores.

La Asamblea Departamental estaba compuesta de un número de miembros que variaba entre 7 y 11, y que duraban 4 años en sus cargos.

Sus atribuciones eran múltiples: legislativas, de gobierno y administración.

Cada Gobernador era nombrado por el Presidente de la República, a propuesta de la Asamblea Departamental respectiva.

Duraba 5 años en su encargo y tenía bajo su responsabilidad el cuidado y conservación del orden público dentro de su Departamento, publicar y velar por el cumplimiento de leyes y decretos; era el Jefe de la policía y de la hacienda pública, y servía de conducto con respecto a las autoridades superiores de la Federación y las del Departamento. También presidía la asamblea departamental.

Participación civil, política y ciudadana. La Ley Electoral de 1843 mantuvo el método indirecto de votación y sólo confería al Estado las atribuciones electorales.

Se ratifica que el ayuntamiento no podía ejercer ninguna atribución que tenga relación con la política del país ni con su forma de gobierno.

El sistema de vigilancia civil persiste: se manifestó la necesidad de establecer obligatoriamente en cada manzana el puesto de Regente de Policía que se nombraría por el ayuntamiento, cada año, debiendo ser vecinos de manzana con solvencia económica y de conducta intachable, mismos que elegirían cuatro personas más, llamados inspectores, que lo apoyarían en sus actividades.

Este cargo civil seguía siendo supeditado a los regidores de cuartel

En 1845 se publica un *Manual de Alcaldes y Jueces de Paz* en donde se reúnen las disposiciones de la época en cuanto al régimen edilicio. Entre otras señaló la sustitución de los síndicos por apoderados de los pueblos nombrados para la dirección y giro de los negocios, cuando así convenía por la naturaleza y clase de éstos. Estos apoderados constituyeron la expresión del derecho de defensa que en sus intereses, sostuviera la asociación vecinal cuando el régimen centralista anuló la prerrogativa local de elegir a sus propias autoridades.

Al restablecerse en 22 de agosto de 1846 la vigencia de la *Constitución de 1824*, vuelve a aparecer el Distrito Federal, y así continuó en las "Bases provisionales de 1853".

En 1854, el 16 de febrero, el presidente Antonio López de Santa Anna amplió el área de lo que llamó "Distrito de México".

Segunda República Federal, de 1846 a 1857.

División territorial. En 1846 se vuelve a crear el Distrito Federal y se designa a la Ciudad de México con tal naturaleza. Coexisten la municipalidad y la prefectura en un principio: el distrito se divide en 8 prefecturas centrales en el espacio de los antiguos cuarteles mayores, y tres prefecturas foráneas, una parte del actual Estado de México, y la Municipalidad de México.

En febrero de 1854 se expide un decreto ampliando al área de dicho Distrito, hasta lo que se conoce como San Cristóbal Ecatepec, Tlanepantla, Los Remedios, San Bartolo, Santa Fe, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Ixtapalapa, Peñón Viejo y la medianía de las aguas del Lago de Texcoco. Se delimitan también las tres prefecturas exteriores con cabeceras en Tlanepantla, Tacubaya y Tlalpan.

Por motivo de la ocupación norteamericana del Distrito, la sede de los poderes federales es trasladada a la Ciudad de Querétaro. En el año de 1856 en el Congreso fue motivo de un *acalorado debate sobre el asunto de la convivencia de los poderes federales con los poderes locales.*

Forma de gobierno. Se restaura la Constitución de 1824 mediante la ratificación del Acta Constitutiva y de Reforma de mayo de 1847. Por ella, se restituyeron los estados, el Distrito Federal y los departamentos en el país, pero no fue suprimida la institución de la prefectura. Esa misma Acta estableció que el Gobernador del Distrito tendría tratamiento de excelencia y goce de los mismos privilegios y consideraciones que le atribuía la Ley Orgánica de 1837 debiendo sujetarse en todo al Supremo Gobierno Central y a las instrucciones del Ministerio de Gobernación. El Distrito Federal se convierte en Distrito de México.

En 1848 se instituye la figura del alcalde de cuartel sujeto en lo administrativo y gobierno al Gobernador, y en lo judicial a la Suprema Corte de Justicia.

Hasta antes de 1853, la estructura del municipio es la siguiente: presidente municipal, doce regidores y un síndico. Al suprimirse los ayuntamientos en ese mismo año, se confía la administración municipal en los intendentes y jueces de paz. Los alcaldes de cuartel son sustituidos por los jueces menores.

Desde el año de 1853 al expedirse las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución cesan en su funcionamiento las legislaturas de los Estados y Territorios entretanto se publicaba la Constitución, lo cual investía de facultades plenas al gobierno para organizar la administración pública. Además disuelve la autonomía municipal al ponerse en manos de los gobiernos estatales e intendentes las cinco facultades básicas municipales.

En ese mismo año se dispuso que sólo podría haber ayuntamiento en capitales de Departamento, prefecturas, cantones o distritos pero no en pueblos ni villas, que serían regidos por jueces de paz.

En 1856 el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana estipuló que los gobernadores de los estados y distritos y los jefes políticos de los territorios eran nombrados únicamente por el Presidente de la República.

En 1848 se dicta la primera Ley General de Dotación del Fondo Municipal, y se suprimen los alcaldes subsistiendo únicamente los alcaldes de cuartel.

Durante la ocupación norteamericana el Ayuntamiento de México asumió la autoridad de todo el gobierno de México, y cuidó así del orden público en defensa de los ciudadanos.

En el año de 1846 se estipuló que los ayudantes de jefe de manzana durarían en su encargo seis meses, teniendo la capacidad de ser reelectos. Al año siguiente, se creó una nueva figura de policía civil, denominada Compañía Urbana de Conservación, una por manzana que incluía a todos los hombres que no habían sido reclutados en el ejército. Esta fue la única fórmula de policía civil obligatoria aceptada por los habitantes, dado que tenía como objetivo vigilar y cuidar a sus propias familias.

De acuerdo al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, se estipuló que mientras la Ciudad de México sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos senadores, así como cuatro diputados propietarios y cuatro suplentes. Se estableció el principio de igualdad entre los mexicanos, y se amplió la categoría de Ciudadano. Sin embargo, las leyes electorales de 1847 y 1849 seguían manteniendo el sistema de votación por método indirecto, y sólo conferían al Estado las atribuciones electorales.

En el Congreso Constituyente del 5 de febrero de 1856, se debatió seriamente sobre si se mantenía o no como residencia de los poderes federales a lo que era el Distrito Federal, y los que se inclinaban por la afirmativa alcanzaron el triunfo, y así lo dijeron en el artículo 46 de la Constitución de 1857, si bien lo expresaron en sentido negativo al decir: "El Estado del Valle de México se formará con el 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", con lo que se deja vivo el Distrito Federal, y vivo también el Estado del Valle de México, si bien sujeta la eficacia de éste a una condición suspensiva, que era el acontecimiento futuro de realización contingente, de que se desplazaran del territorio del Distrito Federal, los poderes federales.

Tercera República Federal, de 1857 a 1858.

División territorial. El Distrito Federal se divide en prefecturas centrales y prefecturas interiores, en la jurisdicción de los antiguos cuarteles.

La Constitución promulgada en 1857 estipuló que, sólo en el caso de que los supremos poderes federales se trasladaran a otro lugar, se erigiría el Estado del Valle de México en el territorio que en ese momento comprendía el Distrito Federal, con lo cual se ratificaron constitucionalmente los límites que se había dado al Distrito Federal en 1846.

Los conflictos internos suscitados entre liberales y conservadores a causa de la constitución de 1857, provocó que los primeros trasladaran la sede del poder a Guanajuato y a Veracruz en el año de 1858.

Forma de gobierno. La Constitución de 1857, vigente hasta 1916, enumeró entre las partes integrantes de la Federación, al Estado del Valle de

México y no al Distrito Federal, pero tal estado sólo se erigiría cuando los poderes federales salieran de la Ciudad de México.

El Congreso Federal era unicamarista y tenía las facultades para el arreglo interior del Distrito y los Territorios. Al respecto, el Constituyente de 1856-1857 estableció que el Congreso Federal continuaría como el poder legislativo local en el Distrito Federal y lo facultó para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

El Gobernador del Distrito tenía facultades en materia de seguridad y sanidad.

En cada partido debería tenerse un Prefecto en calidad de Presidente nato de los ayuntamientos de una jurisdicción, y con las atribuciones del jefe de policía.

Se discutió en las cámaras la sede de los poderes federales decidiéndose que permanecieran en la Ciudad de México.

Participación civil, política y ciudadana. El Congreso de la Unión reconoció y extendió a los ciudadanos la facultad de elegir a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándose rentas para cubrir sus atenciones locales.

No obstante, a pesar de que la Ley Electoral correspondiente, otorgaba mayores garantías a los electores, el Presidente y los miembros del Congreso se seguían eligiendo por método indirecto.

Gobierno Conservador de 1858 a 1860.

División territorial. En julio de 1858 se expide un Decreto mediante el cual se le volvía a otorgar a la capital el carácter de Distrito de México.

En abril de 1859, se reordenan los departamentos: el Distrito de México junto con el de Texcoco, Tlalpan y Tlanepantla formaron un departamento del valle de México, siendo la Ciudad de México su capital.

Forma de Gobierno. Se promulga la Ley Provisional para el Gobierno Económico de los Departamentos y Territorios.

Participación civil, política y ciudadana. Aunque se expide la primera Ley sobre la Renovación de Ayuntamientos, en la práctica, los gobernadores designaban a los miembros de los ayuntamientos.

Gobierno Constitucional de 1861 a 1863.

División territorial. El Distrito se dividía en la Municipalidad de México y cuatro partidos: Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. En el año de 1862 se incorporaron tres distrito más: Chalco, Texcoco y Otumba.

Forma de gobierno. El Gobernador del Distrito es la autoridad de la municipalidad; nombra y remueve prefectos y les asigna responsabilidades y presupuesto.

Cada partido cuenta con un prefecto que, a su vez, es presidente municipal de su ayuntamiento y jefe de la policía.

En el año de 1861 se emite un decreto que estipula que el cuerpo del Ayuntamiento de la Ciudad de México, se compondrá de veinte regidores y dos procuradores, presidido por el Primer Regidor. Las demás poblaciones del Distrito Federal, aquéllas con más de 4,000 habitantes, debían contar con su respectivo ayuntamiento integrado por siete regidores y un procurador.

Participación civil, política y ciudadana. Se expide un decreto de elecciones de funcionarios del ayuntamiento, en el que se establece su renovación anual, y una presidencia rotativa entre los 20 regidores que lo componían.

A partir del año de 1861, los vecinos de manzana que contribuían a la vigilancia de las calles se les denomina subinspectores auxiliares.

Segundo Imperio de 1864 a 1867.

División Territorial. La Ley sobre División Territorial del Imperio Mexicano estipulaba que el territorio se dividía en Departamentos, éstos en distritos y éstos a su vez, en municipalidades, así mismo la desaparición del Distrito del Valle de México.

Así, el Distrito de México se integró dentro del Departamento del Valle de México, y se dividió en 8 cuarteles mayores de policía, que se subdividían en cuarteles menores, y éstos en manzanas o secciones.

Debido a la intervención francesa, en el año de 1863 la sede de los poderes se trasladó a San Luis Potosí, y a Ciudad Juárez en 1865.

Forma de gobierno. Durante la intervención francesa la Ciudad es gobernada por un comandante militar. El alcalde de la capital era nombrado por el Emperador y los regidores electos popularmente. Las contribuciones eran decretadas por el emperador y quedaban bajo el control de los prefectos.

Cuando el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano desaparece la Constitución y el Sistema Federal. El prefecto continua teniendo funciones judiciales, administrativas y consultivas en el Departamento. Los prefectos se auxiliaban por un consejo de gobierno.

Los distritos eran administrados por los subprefectos, quienes invadieron cada vez mas la esfera de acción de los cuerpos edilicios.

El ayuntamiento conserva autonomía para administrar su propia hacienda, pero sólo goza de facultades deliberativas.

Las funciones ejecutivas quedaban a cargo de los alcaldes, y en los pueblos chicos de los comisarios.

En 1864 se dieron las bases para la organización de la policía preventiva y se crea un cuerpo especial denominado Guardia Municipal de Policía, auxiliar al cuerpo Superior de Policía.

Participación civil, política y ciudadana. En 1865 se publica un reglamento sobre el Servicio Vecinal de Policía y Orden para la Ciudad de México que ratificaba las atribuciones de los regidores, tenientes y ayudantes de acera. Estos dos últimos, cargos honoríficos y concejiles.

El ayuntamiento seguía siendo elegido popularmente y se renovaba por mitad cada año.

Cuarta República Federal de 1867 a 1903.

División territorial. El Distrito Federal readquiere su carácter definitivo tomando como centro a la Ciudad de México.

A partir de 1886 se inicia la actualización de la división territorial de la Ciudad en plano topográfico, considerando las nuevas calles y manzanas derivadas de su crecimiento.

En el año de 1898 se pactan los primeros convenios de límites entre el D.F., y los Estados de Morelos y México para responder a las reclamaciones de este último. Para este fin como elementos limítrofes se determinaron puntos fijos e inamovibles como vías férreas, cascos de hacienda, cumbres de cerros, etc.

En el año de 1880 el ayuntamiento recibió y aprobó una solicitud vecinal para que se hiciera una nueva división territorial, aduciendo que la existente ya no servía para satisfacer adecuadamente las solicitudes de servicios que la población presentaba a las autoridades.

A partir de 1899 se divide el D.F. en la municipalidad de México y 6 prefecturas o distritos que, a su vez, contenían dos o más municipalidades.

Con la promulgación de la Ley de la Organización Política y Municipal del Distrito Federal, en el año de 1903 se estipula que el D.F. se dividiría en 13 municipalidades.

Forma de gobierno. Al restaurarse la República sucede una etapa en que las instituciones fueron tomando cauces de normalidad. El régimen municipal adquiere características que desde entonces subsisten. El ayuntamiento de la Ciudad de México, de hecho, es asimilado por el gobierno general del país.

Las rentas de los municipios disminuyen considerablemente; aumenta su deuda y se decide destinar el 90% de los ingresos a la amortización del pasivo municipal, lo cual hacía imposible atender los servicios. En 1867 se expide un decreto de dotación del fondo municipal que amplía sus derechos y diversifica los impuestos; por lo tanto la recaudación de recursos aumenta. Luego en 1897 se expide la Ley General de Ingresos de las Municipalidades del Distrito a través de la cual se vuelven a ampliar los objetos de los impuestos.

A partir de 1896 el municipio de la Ciudad de México dejó de hacerse cargo de la instrucción primaria.

En 1876 se expide el Reglamento de la Policía de la Ciudad de México y del Distrito Federal.

Para administrar algún ramo de los servicios públicos o proyecto especial, se crearon las juntas especiales o auxiliares que dependían formalmente de los ayuntamientos pero que, en realidad, operaban como cuerpos con personalidad propia.

En el año de 1890, el Congreso expide un decreto autorizando al Presidente de la República para reformar la organización política y municipal del D.F.

Al modificarse la Constitución en 1901 se estableció un sistema de gobierno político y una administración municipal mediante prefectos; en el orden legislativo se regían por el Congreso y en el administrativo, político y municipal por el Ejecutivo a través de la Secretaría de Estado y Departamento de Gobernación.

De acuerdo a la Ley de Organización Política y Municipal de 1903, para gobernar el Distrito se estableció que el Presidente nombraría empleados y prefectos políticos, mismos que acordarían con el Ministerio de Gobernación, y se auxiliarían de tres mandos, o también llamado Consejo Superior de Gobierno: el Gobernador del Distrito, como primera autoridad política, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad, y un Director General de Obras Públicas. Esa misma Ley puede considerarse como el primer intento legislativo para normar política y administrativamente al D.F. El prefecto era nombrado por el Presidente, y se convirtió en la primera autoridad política local en las municipalidades foráneas, y el Gobernador en el D.F. Sólo en las municipalidades interiores había ayuntamiento. El Gobernador tenía voz consultiva, derecho de vigilancia e iniciativa en la administración de los servicios.

Bajo este esquema, desde esa fecha, el ayuntamiento de México quedó prescindido de personalidad jurídica, haciéndose cargo el gobierno federal de todos los bienes, derechos, acciones y obligaciones de los municipios del Distrito y de todos los gastos que demanda la administración política y municipal del mismo. Las rentas públicas de carácter municipal quedaron como rentas de la federación. Su acción se circunscribió únicamente al campo de la sanidad y la gestión de los intereses vecinales. Es decir se convierte en un cuerpo con voz consultiva, con derecho de vigilancia, iniciativa y veto. En las poblaciones que no eran cabeceras de municipalidad regían los comisarios de policía.

Participación civil, política y ciudadana. Se restablece el sistema bicameral en 1874, y se le otorgó al D.F., la representación con dos senadores. No obstante, con la ley electoral de 1901, que mantenía el sistema de votación indirecta en primer grado, se afianza la centralización política y de los procesos electorales por jefes políticos y gobernadores.

Se estableció que el ayuntamiento seguiría siendo nombrado por *elección indirecta por mitad cada dos años, y que los cargos serían concejiles y honoríficos.*

Durante el año de 1903, se estipuló con la Ley de Organización Política y Municipal del D.F. que el régimen interior sería regido por el Congreso de la Unión, sujetándose en lo administrativo, político y municipal al Presidente por conducto de la Secretaría de Gobernación

Los ayuntamientos en el Distrito Federal conservaron funciones que de representación tenían en lo concerniente a la administración municipal, voz consultiva y derecho de vigilancia, de iniciativa y de veto.

El 15 y 17 de diciembre de 1898 el estado federal le fija nuevos límites territoriales al Distrito Federal.

El 31 de diciembre de 1901 se reformó la constitución en su artículo 73 fracción VI, y se facultó al Congreso para legislar todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios también federales.

Posteriormente se expidió la Ley de 26 de marzo de 1903 que ya consideró al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, sin que ello hubiera sido necesario, puesto que así ya lo estimaba la Constitución.

Revolución, de 1903 a 1917.

División territorial. La Constitución decretada en 1917 ratificó que el D.F. se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los poderes federales se trasladen otro lugar, se erigirá el Estado del Valle de México.

En ese año y con la expedición de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales se mantiene la división de la entidad, vigente en 1899, y se señaló que el D.F., se dividiría en municipalidades y que estas deberían tener la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

La Revolución originó que la sede del poder fuera trasladada a Veracruz en 1915 y a Querétaro en 1917.

Forma de gobierno. En 1914 el gobierno de la convención restituyó a los ayuntamientos del Distrito Federal las facultades, límites jurisdiccionales y bienes propios e impuestos de rentas de que disfrutaron hasta 1902, asimismo el ayuntamiento recobró su personalidad jurídica quedando su esfera de acción enteramente independiente de la autoridad política.

La Constitución de 1917 dispuso que el Congreso tiene facultad para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación y para legislar en todo lo relativo al D.F.; sobre las bases de su territorio se dividiría en municipalidades que contarían con ayuntamiento de elección popular directa y que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de un gobernador dependiente directamente del Presidente de la República nombrado y removido libremente por él. Asimismo se especificaba que debería contar con extensión territorial y número de habitantes suficiente para subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes. Con ello, se establecía la personalidad jurídica del municipio, se le atribuía la administración de su hacienda recaudando todos los impuestos y contribuyendo a los gastos públicos del Estado, y vuelve a atender la función educativa elemental. Sin embargo, se le impedía adquirir deuda y otorgar contratos sin permiso del Congreso.

Asimismo se estipuló que los ayuntamientos serían de elección popular y renovables por mitad cada año, y que el jefe político del Distrito Federal sería un Gobernador nombrado y removido por el Ejecutivo.

En ese mismo año, con la expedición de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios se estableció una sola unidad de mando para el gobierno del Distrito, y se ampliaron las facultades del gobernador y sus colaboradores: ahora, al Distrito se le atribuía la responsabilidad en materia de educación técnica, normal y preparatoria; así como amplias facultades en materia de seguridad pública, beneficencia pública, etc. Los ayuntamientos actuaban en estos asuntos en su aspecto puramente local, y cuando tales servicios, por su extensión o alcance, abarcaran dos o más municipalidades su atención quedaba a cargo del Gobierno de la entidad.

El ayuntamiento de la Ciudad de México quedó instalado el 1º de junio de 1917 y se formó por 25 concejales y en las demás municipalidades del Distrito Federal, de quince cada uno. La primera autoridad política municipal era el Presidente Municipal quien se auxiliaba con delegados que funcionaban en las poblaciones de cada municipalidad.

Participación civil, política y ciudadana. Desde 1911 la Ley Electoral fijó que correspondía a las autoridades municipales controlar los procesos electorales.

La Constitución de 1917 garantizó las libertades individuales; institucionalizó la no reelección y la división de poderes como garantía de representatividad política del ciudadano en todos los niveles de la estructura política institucional. Dispuso que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos serán electos popularmente por elección directa y no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Al año siguiente fue expedida una nueva Ley Electoral que cambió el carácter del voto indirecto para elegir Presidente, diputados y senadores, mediante voto secreto, y creó un sistema de partidos en el país.

Al triunfo de la "Revolución constitucionalista" en 1917, en la Constitución de ese año, se insertaron principios sobre lo que era y hacía el Distrito Federal, y así como se dijo antes, en el artículo 43 se le incluyó como parte integrante de la Federación; en el artículo 27 fracción IV se le facultó para adquirir los inmuebles que le fueron necesarios para prestar servicio público, y se le volvió a regular su estructura interna en el artículo 73, fracción VI, con sus diversas bases, dejando ahí que fuera el Congreso Federal el que legislara para el Distrito Federal.

Entre los años de 1922 y 1921 se formaron más municipios: Ixtacalco, General Anaya, Tláhuac y La Magdalena Contreras.

En el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928, se publicó la modificación al artículo 73, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se efectuaron serios cambios a la estructura del Distrito Federal; fue básicamente la desaparición de los municipios.

Con la expedición el 31 de diciembre de 1928 de una "Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales", se creó un Departamento central, y 13 delegaciones, en sustitución de los municipios que habían existido.

Régimen constitucional, de 1917 a 1992.-

División territorial. La Ley Orgánica de 1928 estipuló que el territorio del Distrito Federal se dividiría en un Departamento Central y 13 delegaciones. El departamento central estaría formado por lo que fueron las municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac. Las 13

delegaciones serían Atzacapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta, Guadalupe Hidalgo y General Anaya. La Ciudad de México se convertía en la capital del D.F. y las cabeceras de las delegaciones serían las poblaciones del respectivo nombre." (Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, editado por el Gobierno de la Ciudad de México, que abarca el periodo de 1524 a 1992)

Por su parte, el Maestro Gutiérrez y González nos ofrece los siguientes datos que son sumamente útiles para nuestro tema:

"A partir de 1930 se precisan los límites de la Ciudad y el Departamento Central queda dividido en 12 cuarteles manteniéndose la estructura de las 13 delegaciones.

En 1941 la Ley Orgánica ratificó que los límites del D.F., eran los de 1898, y que se divide en Ciudad de México y 12 delegaciones.

Las leyes orgánicas de 1954 y 1962 dispusieron cambios en la nomenclatura para la descripción territorial del Distrito en virtud de la modificación de su aspecto urbanístico.

La Ley orgánica de 1970 suprimió las categorías políticas como pueblo, ciudad o villa y omitió precisar la capital del D.F. y de las cabeceras delegacionales. Por esa misma Ley se crean las delegaciones de Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Cuauhtémoc.

Con la Ley Orgánica de 1978 se ratificó que los límites del D.F. son los fijados por los decretos de 1898, y que se dividiría en 16 delegaciones; pero no indicó tampoco cual era la capital del D.F. y las cabeceras de las delegaciones.

En el año de 1980 se declara una zona de monumentos históricos en el D.F.

En el periodo entre 1984 y 1985 se creó la Comisión de Límites del D.F. con la finalidad de vigilar los límites del propio D.F., y sus delegaciones.

Forma de gobierno. Desde el año de 1928 se suprimió el régimen municipal en el Distrito Federal, en consecuencia se suprimió el Ayuntamiento de la Ciudad de México y el gobierno de su territorio quedó a cargo del Jefe del Departamento Central, nombrado por el Presidente de la República. En el resto de los municipios del Distrito Federal se establecieron Delegaciones del Departamento Central, las cuales quedaron a cargo de *Delegados del mismo departamento*. Las autoridades municipales de policía quedaron a cargo de la administración central de la ciudad.

En 1934 se expide la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal, que refrendó el Distrito Federal como parte de la administración pública federal.

En 1941, mediante la expedición de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, con objeto de establecer una unidad de mando y coordinación, se creó el Departamento del Distrito Federal (D.D.F.), se ratificó que era facultad del Congreso legislar todo lo relativo al D.F., y que el Presidente tendría a su cargo el gobierno de la entidad ejerciéndolo por *conducto de un jefe del Departamento del Distrito Federal que designaría y se auxiliaría en sus funciones por un Consejo Consultivo, delegados y subdelegados*.

Esa misma Ley detalló la organización del Departamento en cuanto a su patrimonio, hacienda, requisitos y atribuciones de sus funcionarios, los *órganos encargados de las funciones de gobierno; y facultó al Jefe del Departamento para expedir reglamentos y delegar facultades*.

La Ley Orgánica del D.D.F., de 1970 estipuló que cada Delegación estará a cargo de un Delegado y Subdelegado, nombrados y removidos por el Jefe del D.D.F., previo acuerdo del Presidente de la República; quienes estarán *dotados de atribuciones desconcentradas*.

En 1972 fueron expedidas diversas reformas para definir las atribuciones del Departamento, ajustar y complementar su estructura orgánica.

La Ley Orgánica de 1978 estableció que los delegados ejercerían las atribuciones que corresponden al Departamento del Distrito Federal en sus respectivas jurisdicciones. Además se garantizará la autonomía de su

ejercicio en coordinación con los órganos de la administración central y desconcentrada.

Después, de 1979, se publicó el primer Reglamento Interior del D.D.F., que en 1984 fue reformado en virtud de las modificaciones que había sufrido su estructura administrativa.

Participación civil, política y ciudadana. En 1924 se expide un nuevo Reglamento de Elecciones Municipales en el D.F. para dar libertades y representación a todos los partidos y garantía en la computación del voto mediante elección popular directa en primer grado. A partir de 1928 se suprimió el régimen municipal.

En la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales del 31 de diciembre de 1928 se estipuló que el gobierno se debía auxiliar por un Consejo Consultivo de la Ciudad de México y Consejos Consultivos en cada una de las delegaciones. Estos deberían ser representativos de los diversos sectores activos de la población y tendrán funciones de opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección.

En 1941 se estableció que el Consejo Consultivo de la Ciudad, tendrían facultades de proposición e información en la gestión de servicios públicos y estaría formado por representantes de asociaciones gremiales. El Jefe del Departamento designaba a los representantes del Consejo a propuesta de las agrupaciones, las cuales deberían contar por lo menos con un año de existencia, estar debidamente registradas en la Dirección de Gobernación y tener un mínimo de 100 asociados.

Las leyes electorales de 1946, 1973, 1977, 1986 y 1991 estimularon el desarrollo y consolidación de los partidos, les otorgó mayor participación en la preparación y vigilancia del proceso electoral. También incorporaron la participación de los ciudadanos en dicho proceso.

A partir de 1970 el Consejo Consultivo dejó de tener representación sectorial y se integró por juntas de vecinos formadas por 20 ciudadanos elegidos en cada delegación. Siendo presidido por el Jefe del D.D.F., su encargo duraba tres años y tenía atribuciones para informar, opinar, oír, recomendar y colaborar en cuanto a obras y servicios.

El concepto de comités de manzana y asociaciones de residentes como órganos de colaboración ciudadana fue introducido en la Ley Orgánica del D.D.F., hasta 1978. Desde 1980 se estableció que un ciudadano electo desempeñara la presidencia del Consejo Consultivo.

Para favorecer la participación ciudadana, en 1977 se incluyó en dicha Ley Orgánica un capítulo sobre la participación política de los ciudadanos mediante el referéndum y la iniciativa popular.

En 1987 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como órgano de representación ciudadana y con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios, aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal.

Cabe agregar que el 31 de diciembre de 1935, y luego en igual fecha pero de 1939, se expidieron sendas leyes por el Estado denominadas: Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y ahí ya se incluyó el Distrito Federal, como un Departamento, al lado de las Secretarías de Estado.

El 31 de diciembre de 1941 se expidió la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, en donde ya se le dio trato abierto de un "DEPARTAMENTO", dependiente del órgano ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos.

De nuevo se reformó la fracción VI del artículo 73 constitucional el 28 de diciembre de 1943, pero se publicó el decreto de reformas el 21 de septiembre de 1944 en el Diario Oficial de la Federación. Esta reforma básicamente afectó a los miembros del Tribunal Superior de Justicia.

El 29 de diciembre de 1946 se expidió otra Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, reglamentaria del artículo 90 constitucional, y se siguió incluyendo ahí como Departamento al Distrito Federal. Lo mismo sucedió con la siguiente ley del mismo nombre del año de 1958.

El 29 de diciembre de 1970 se volvió a expedir otra Ley Orgánica del Distrito Federal, y se le siguió dando trato de Departamento.

El 8 de octubre de 1974 apareció en el Diario Oficial de la Federación otra reforma a la Constitución en su artículo 73, fracción VI, en la cual se da una mayor duración al cargo de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

El 29 de diciembre de 1976 se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde a pesar de que Distrito Federal es una entidad, lo sigue catalogando como un Departamento de Estado.

Por último, viene la "maravillosa e increíble" reforma del artículo 73 fracción VI de la Constitución, que se publica en el Diario Oficial de la Federación de 10 de agosto de 1987, en donde se crea la "Asamblea de Representantes" o "Asamblea de minusdiputados", como se debió decir en el texto político.²⁸

Al hacer un breve análisis del texto anteriormente transcrito, se puede ver que los comentarios críticos que hace el Maestro Gutiérrez y González son acertados y los compartimos, porque es claro cómo los diversos gobiernos de la República no tomaron con gran interés al Distrito Federal, ni a sus habitantes y optaron por soluciones prácticas para la organización política de la ciudad resultando evidente la falta de previsión para organizar a nuestra Ciudad y darle la importancia que se merece, tanto a la entidad como a sus habitantes.

1.5 ESTATUTO DE GOBIERNO.

En este apartado vamos a hacer un breve análisis del cuerpo de normas que en la actualidad regula la organización administrativa del Distrito Federal, en primer lugar, vamos a desentrañar el concepto de Estatuto, por ser el nombre que se impuso a lo que debería ser la Constitución local del Distrito Federal.

Para lograr un claro entendimiento, vamos a recurrir, una vez más, a las definiciones del Maestro Andrés Serra Rojas:

²⁸ Gutiérrez y González, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Editorial Porrúa, Primera Edición, 1993, México. pp. 393 a 395.

"ESTATUTO.- (lat. *statutum* = lo establecido). Ley fundamental que regula a una comunidad.- También hace referencia a las cartas otorgadas por los monarcas, que hacían las veces de una constitución regulando la vida política.- Es una de las acepciones del Diccionario de la Real Academia significa: regla que tiene fuerza de ley y por extensión cualquier ordenamiento eficaz para obligar. Estatuto es, pues, un conjunto orgánico de normas legales, ciertas y estables que tienen por objeto asegurar positivamente los derechos y deberes de las personas a que él se refiere."²⁹

Otra ilustrativa definición la da el Diccionario Jurídico Mexicano, elaborado por los distinguidos juristas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la voz "Estatutos", Laura Trigueros G., nos explica:

"ESTATUTOS. (Del latín *statutum*, de *stature*, *estatur*) Se denomina estatuto a una ley, ordenanza o reglamento y también al conjunto de leyes o reglas relativas a una materia jurídica determinada: así, el régimen jurídico al que están sometidas las personas se llama estatuto personal; el que determina el régimen de las cosas, estatuto real."³⁰

El actual Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, fue decretado por el Congreso de la Unión y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de julio de 1994. Reformado por decretos publicados los días 3 de junio y 12 de diciembre de 1995 y por el decreto que reformó diversas disposiciones de carácter electoral publicado el 22 de noviembre de 1996. Además, es imprescindible consultar el texto del artículo 122 de la Constitución Federal, reformado el 22 de agosto de 1996.

Veamos ahora la explicación del maestro Serra Rojas: "ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.- 26 de julio de 1994.- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 12 de diciembre de 1995. Artículo 22 párrafo sexto A.- Corresponde al Congreso de la Unión: II.- Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal."³¹

²⁹ Serra Rojas, Andrés, Diccionario de Ciencia Política. Tomo II. ob. cit. pág. 457.

³⁰ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo D-H. ob. cit. pág. 1353.

³¹ Serra Rojas, Andrés, Diccionario de Ciencia Política. ob. cit. pág. 457.

Está dividido en seis títulos, y éstos a su vez en capítulos, los que llegan a dividirse en secciones. Consta de 132 artículos y su estructura es la que sigue:

Título Primero.- Disposiciones Generales.

Título Segundo.- De los derechos y obligaciones de carácter público.

Capítulo I.- De los derechos y obligaciones de los habitantes.

Capítulo II.- De los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

Título Tercero.- De las atribuciones de los poderes de la unión para el Distrito Federal.

Capítulo I.- Del Congreso de la Unión.

Capítulo II.- De la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Capítulo III.- Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Título Cuarto.- De las bases de la organización y facultades de los órganos locales del gobierno del Distrito Federal.

Capítulo I.- De la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Sección I.- De las facultades de la Asamblea.

Sección II.- De la iniciativa y formación de las leyes.

Sección III.- De la comisión de gobierno.

Capítulo II.- Del Jefe del Distrito Federal.

Sección I.- Del nombramiento y la remoción.

Sección II.- De las facultades y obligaciones del Jefe del Distrito Federal.

Sección III.- De la coordinación metropolitana.

Capítulo III.- Del Tribunal Superior de Justicia.

Título Quinto.- De las bases para la Organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos.

Capítulo I.- De la organización de la Administración Pública.

Capítulo II.- De las Delegaciones.

Capítulo III.- De las bases para la distribución de Atribuciones entre órganos centrales y desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.

Título Sexto.- De los consejos ciudadanos.

Capítulo I.- De la integración e instalación.

Capítulo II.- De las funciones.

Además de Diecisiete artículos transitorios, muchos de los cuales jamás se llegaron a implementar.

Este Estatuto es un ejemplo de las arbitrariedades que los titulares del poder público cometen en contra de los gobernados, dejándolos totalmente fuera de las decisiones que norman la vida comunitaria.

El contenido de las reformas antes transcritas, resulta apenas un acercamiento al espíritu de la reforma constitucional, porque no obstante se han hecho las adecuaciones al texto del Estatuto de Gobierno, en los hechos, los políticos no se han puesto aún de acuerdo en la instrumentación real de dichas normas, por ejemplo en el caso del órgano público que tendrá la importante función de implementar el sistema electoral de nuestra ciudad, es la fecha en que no se han designado a los funcionarios que deberán presidir dicho instituto electoral, así vemos varios puntos en donde los actores políticos se encuentran en plena discusión de lo que llaman reforma política del Distrito Federal.

Las reformas constitucionales de agosto de 1996, han rendido frutos democráticos, por ejemplo el hecho de que ya tenemos un Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la particularidad de haber surgido de las filas de la oposición, quien aún cuando no ha podido tomar el total control de la administración pública, el caso de ser un gobernante contrario al partido oficial nos ofrece la oportunidad de conocer los beneficios de la alternancia en el poder de los diversos partidos políticos.

CAPITULO SEGUNDO.

EVOLUCIÓN DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN RELACIÓN A LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

En este capítulo pretendemos analizar, transcribiendo, aquellos comentarios o artículos de diversas Constituciones Políticas representativas de diferentes etapas constitucionales de nuestro país, que tienen relación con el Gobierno del Distrito Federal, en relación a la Teoría de la División de Poderes, para estar en posibilidad de formular alguna conclusión al respecto.

Continuamos con la valiosa ayuda del jurista Andrés Serra Rojas.

"Recordemos que nuestra capital en un principio se llamó Tenochtitlán. Se supone que la fundación de Tenochtitlan, que significa "lugar del tunal en la piedra", se efectuó en el año de 1327 en un sitio llamado Mechtli (México) que expresa: "lugar de los mexicanos": La ciudad lleva el nombre de su fundador, Tenoch, notable caudillo de los aztecas, el cual edificó la ciudad al amparo de los designios indígenas, en el mismo sitio en que ha permanecido a través de los siglos. Para mantener sus tradiciones políticas y religiosas edificó el templo de Huitzilopochtli.

Con la llegada de los españoles al territorio dominado por los indígenas, se trasladaron las formas de organización administrativa que se utilizaban en la península, creándose los ayuntamientos en las tierras del nuevo mundo.

Numerosas variaciones sufrió el ayuntamiento de la Ciudad de México. Las ordenanzas de gobierno del 3 de junio de 1720 regularon los cabildos, su elección y composición.

Debemos mencionar que al Cabildo abierto, asistían personas ajenas a los integrantes del Ayuntamiento.

La intendencia de México es el antecedente de las actuales entidades federativas. La organización de las intendencias surgió de la ley del 4 de diciembre de 1786 y dieron paso durante el México independiente a las divisiones territoriales.

Citaremos como hecho notable la actuación del Ayuntamiento de la Ciudad de México en 1808, cuando el licenciado Verdad proclamó que, en ausencia de los monarcas españoles, la soberanía tendría que recaer en el pueblo, el cual debía de ejercerla por conducto de sus legítimos representantes que eran los ayuntamientos.

La ciudad de México formaba parte del territorio de la intendencia de México, aunque su régimen político y administrativo era diverso de ella. Es esa la razón por la que los constituyentes de 1824 se propusieron organizar un régimen apropiado para la importante capital del Virreynato y del México actual.

La Constitución de Cádiz de 1812, que tuvo una aplicación efímera entre nosotros, en su artículo 309 establecía los ayuntamientos presididos por un jefe político. Título sexto, artículos 309 a 323.³²

Con el preámbulo anterior y el auxilio del libro del Maestro Felipe Tena Ramírez que se titula "Leyes Fundamentales de México", pasemos a revisar las Constituciones que precedieron a la actual.

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA DE CÁDIZ 1812.

La Constitución de Cádiz de 1812, tuvo escasa vigencia en nuestro país, pero por su importancia y porque fue el primer cuerpo de leyes constitucionales que se aplicaron, es conveniente transcribir aquellos artículos que indican lo relacionado al actual Distrito Federal. Recordemos que es en 1810 cuando diputados peninsulares y americanos se reunieron para dar al Imperio español una Constitución, pero tanto tiempo de absolutismo eran una pesada carga.

³² Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia.. ob. cit. pp. 591, 592.

La Constitución de Cádiz promulgada el 19 de marzo de 1812, establecía la libertad de imprenta, limitaba la autoridad del rey, daba algunas disposiciones antieclesiásticas, sin embargo, no resolvía los grandes problemas.

Sobre la Teoría de la División de Poderes, podemos citar los siguientes artículos:

“Art. 15. La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.

Art. 16. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey.

Art. 17. La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley”³³

En los artículos que anteceden, se observa claramente la división de poderes, aún cuando se da excesivo peso político al Rey, es claro que los diputados a las Cortes estaban bien informados sobre la teoría del célebre Montesquieu.

Como sabemos, en este periodo de la vida nacional, no existía propiamente el Distrito Federal, sino que una pequeña parte del territorio que hoy lo compone, era el Ayuntamiento de la Ciudad de México, que de hecho era el asiento del Gobierno Colonial y de la vida económica, política y social de la Nueva España. Lo anterior es la razón por la que creemos conveniente transcribir aquellos artículos que se refieren a los ayuntamientos en la Carta Política en estudio.

“TITULO VI”

“Del Gobierno interior de las provincias y de los pueblos”

³³ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Editorial Porrúa, S.A., México 1997. pág. 62.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

"CAPÍTULO I"

"De los ayuntamientos"

Art. 309.- Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Art. 310.- Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.

Art. 311.- Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.

Art. 312.- Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección de los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.

Art. 313.- Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir, a pluralidad de votos con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos del ciudadano.

Art. 314.- Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.

Art. 315.- Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiere sólo uno, se mudará todos los años.

Art. 316.- El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.

Art. 317.- Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados.

Art. 318.- No podrá ser alcalde, regidor y procurador síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales.

Art. 319.- Todos los empleos municipales referidos serán carga concejil, de que nadie podrá excusarse sin causa legal.

Art. 320.- Habrá un secretario en todo ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fondos del común.

Art. 321.- Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero: La policía de salubridad y comodidad.

Segundo: Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

Tercero: La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

Cuarto: Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.

Quinto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo: Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con un informe.

Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, cuando les sea útil y beneficioso.

Art. 322.- Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios.

Art. 323.- Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.³⁴

De la lectura de los artículos que anteceden, podemos obtener las siguientes conclusiones:

³⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, ob. cit. pp 95 a 97.

Se designan las denominaciones que tendrán los cargos de los integrantes del ayuntamiento, así como las calidades para ser elegidos y las causas de no elegibilidad. Se fija como parámetro para la creación de ayuntamientos, el del número de habitantes de la localidad de que se trate. Se establece un incipiente sistema de elección popular para alcanzar los cargos, la elección que será indirecta, con términos precisos para realizarse y de inicio y duración del encargo. Se describe al personal de apoyo y las funciones de su competencia, como son: seguridad pública, administración y recaudación de impuestos, educación, salud, obras públicas, facultad de proponer iniciativas de ley para su caso específico y la promoción de actividades económicas. Además las Cortes legislarán respecto de los ayuntamientos y verificarán el buen destino de los recursos.

Como podemos ver, no se hace mención alguna a función y competencia tan importante como es la administración de justicia. La función legislativa estaba reservada, casi como en la actualidad, a las Cortes generales, y sólo realizaban funciones de administración muy limitadas, pues no tenían presupuesto propio.

2.2.- DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA. APATZINGÁN 1814.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, es a nuestro juicio, uno de los mejores textos sobre los valores fundamentales de nuestra Nación. Nos enseña, que no tenemos que recurrir a pensadores extranjeros, ni doctrinas que se han dado a conocer en otras tierras, porque en México, siempre hemos tenido personajes que dan ese salto adelante del resto de los mexicanos, señalando el camino a seguir para tener mejores presente y futuro.

Aún cuando no tuvo vigencia efectiva en nuestro país, nos parece de suma importancia conocer lo que se plasmó en esta Carta Fundamental, referente a nuestro tema en estudio.

El distinguido profesor Andrés Serra Rojas refiere que el artículo 45 del Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1915, señalaba; "Estas tres corporaciones (el supremo congreso mexicano, el supremo gobierno y el supremo tribunal de justicia) han de residir en el mismo lugar que determina

el congreso, previo informe del supremo gobierno y cuando las circunstancias no lo permitan, podrán separarse por el tiempo y a la distancia que aprobare el mismo Congreso”.

Debiendo recordarse que el artículo 4º de los tratados de Córdoba, el 24 de agosto de 1821 estableció: “El emperador fijará su Corte en México, que será la Capital del Imperio”.

Que en su intención original, la fuente de inspiración para el Distrito Federal, fue la organización del Distrito de Columbia de nuestros vecinos del norte, llegándose a afirmar que la Constitución de 1824 era, en buen parte, una copia traducida de la Constitución de los E.U.A.

Así también, destaca que la intervención de Fray Servando Teresa de Mier, es decisiva en la conformación del Distrito Federal, pues define a la Ciudad de México, como asiento oficial de los poderes federales y en contra de lo propuesto por la comisión para hacer de Querétaro la residencia federal, aún cuando enjuicia la estructura del Distrito Federal, la necesidad de su existencia y en caso de que lo fuera, la ciudad de México, se considere la Capital Federal.

Pero recuerda que como la Ciudad de México era la Capital del Estado de México, surgieron dificultades al coexistir autoridades federales y locales, en particular con el Gobernador Melchor Múquiz.³⁶

Reanudemos ahora la utilización de la invaluable ayuda que nos proporciona el maestro Tena Ramírez:

“DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA, SANCIONADO EN APATZINGÁN A 22 DE OCTUBRE DE 1814.”

“El supremo Congreso mexicano, deseoso de llenar las heroicas miras de la nación, elevadas nada menos que al sublime objeto de substraerse para siempre de la dominación extranjera, y sustituir al despotismo de la monarquía española un sistema de administración que, reintegrando a la nación misma en el goce de sus augustos imprescriptibles

³⁵ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia.. ob. cit. pp. 594 y 595.

derechos, la conduzca a la gloria de la independencia y afiance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos, decreta la siguiente forma de gobierno, sancionando ante todas las cosas los principios tan sencillos como luminosos en que puede solamente cimentarse una Constitución justa y saludable."³⁶

En los siguientes artículos nos señala los conceptos respecto a la teoría de la división de poderes:

"Art. 11. Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

Art. 12. Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación."³⁷

También conviene resaltar el artículo 45 que se refiere al asiento de los supremos poderes:

"Art. 45. Estas tres corporaciones han de residir en un mismo lugar, que determinará el congreso, previo informe del supremo gobierno; y cuando las circunstancias no lo permitan, podrán separarse por el tiempo y a la distancia que aprobare el mismo congreso."³⁸

Tal como vemos, no existe otro artículo que se refiera expresamente a lo que hoy conocemos como Distrito Federal, el que no es mencionado en los que se detallan el territorio y las provincias del país que anhelaba su independencia.

Pero la Carta Fundamental que se analiza es clara en establecer el principio de la División de Poderes y señalar a la Ciudad de México como lugar de residencia de los Supremos Poderes.

³⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. ob. cit. pág. 32.

³⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. ob. cit. pág. 33.

³⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. ob. cit. pág. 37.

2.3.- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1824.

A la caída del espurio "Imperio" mexicano de Agustín de Iturbide, se promulgó la primera Carta Federal que tuvo vigencia en nuestro país. Si bien con altibajos y serios problemas, pues la Nación estaba en plena formación, nos parece un acertado tratado constitucional.

Ahora transcribiremos los artículos que hacen referencia a nuestro tema:

"En el nombre de Dios Todo Poderoso, autor y supremo legislador de la sociedad: El Congreso General constituyente de la nación mexicana, en desempeño de los deberes que le han impuesto sus comitentes para fijar su independencia política, establecer y afirmar su libertad y promover su prosperidad y gloria, decreta lo siguiente:"

"CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"

"6. Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial."³⁹

Se establece por primera vez en nuestro país, la Teoría de División de Poderes, como principio fundamental de la organización constitucional.

En el artículo 50, que señala las facultades exclusivas del Congreso General, leemos lo siguiente:

"50. Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes:

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

³⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. ob. cit. pp. 167 y 168.

XXIX. Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.”⁴⁰

Podemos afirmar que las disposiciones anteriores siguen vigentes hasta la actualidad, lo que indica una fuerte tradición que ha resultado muy difícil de romper, veremos si en el futuro es posible innovar en este aspecto.

En el Título Sexto de la Constitución, se establece lo concerniente a los Estados de la Federación, disponiendo que deberá aplicarse la teoría de los tres poderes y sus obligaciones, pero no hace ninguna referencia a la Ciudad de México.

Existe un decreto del 18 de noviembre de 1824 que ordenó en su “artículo 1º.- El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28ª del artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México. 2.- Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas. 3.- El gobierno general y el gobernador del Estado de México nombrarán cada uno a un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente. 4.- El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley. 5.- Inter se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley del 22 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogado. 6.- En lugar del jefe político a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política, nombrará el gobierno federal a un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal. 7.- En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal seguirá observándose las vigentes en todo lo que no pugnen con la presente. 8.- El Congreso del Estado de México y su gobernador, pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación. 9.- Mientras no se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por una ley”.⁴¹

⁴⁰ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. ob. cit. pp 173 y 175.

⁴¹ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia..* ob. cit. pp. 595-596.

Este Decreto quedó firme a pesar de haberse pedido su revocación. Subsistió el Ayuntamiento, pero sin rentas propias, hasta 1835. En ese año se expidieron las Bases para la nueva Constitución, en que queda la situación anterior.

Estos datos aportados por el Maestro Serra Rojas, nos indican que la organización del Distrito Federal quedó relegada del texto constitucional, por lo que fue necesaria la expedición de un decreto posterior que sentó las bases para la correcta administración de la capital de la naciente República. Pero no debe extrañarnos, así ha sido siempre en nuestra historia, como se verá más adelante, los ciudadanos que nacimos y vivimos en el Distrito Federal hemos sido tratados como una clase sin derechos fundamentales, por ejemplo el de elegir a nuestros gobernantes, para con ello, tratar de intervenir en la cosa pública que nos afecta directamente.

2.4.- BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA 1836.

Respecto de este sistema constitucional que tuvo vigencia en México, Serra Rojas nos narra:

“El decreto número 469 del 11 de abril y 8 de mayo de 1826 ordena: 1.- El gobierno económico político del Distrito Federal, será uniforme con el de los Territorios Federales de la Federación. 2.- Las rentas del Distrito Federal pertenecerán desde la publicación de esta ley, a las generales de la Federación; más su entrega se verificará hasta el día 1º del mes siguiente a dicha publicación”. 3.- Desde la legislatura próxima inmediata, el Distrito Federal tendrá representantes en la Cámara de Diputados, con arreglo a los artículos 10, 11, 12 y 13 de la Constitución...”.

“Las Siete Leyes Centralistas” de 1836 incorporan el Distrito Federal al Departamento de México (Art. 2), dividiendo la República en departamentos, distritos y partidos. La Ley de 30 de junio de 1838 incorpora el Distrito Federal al Departamento de México; de uno de esos distritos en la ciudad de México.

La constitución centralista de 1836 dispuso que las autoridades municipales habían de ser de elección popular".⁴²

Esta Carta constitucional, es la primera de carácter centralista que se instituyó en el país, resultado de la lucha entre los partidos liberal y conservador, triunfando éste último. Se le conoce también como sistema Unitario.

El Distinguido constitucionalista Tena Ramírez refiere:

"La comisión presentó pocos días después un proyecto de bases constitucionales, discutido y al fin aprobado el 2 de octubre; el proyecto se convirtió en la ley constitutiva el 23 del mismo mes, que con el nombre de Bases para la nueva Constitución dio fin al sistema federal.

Entre los disturbios domésticos y la guerra de Texas, el Congreso prosiguió su misión constituyente. La nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución centralista de que se trata se la conoce también como Constitución de las Siete Leyes.

La primera de ellas fue promulgada un 15 de diciembre de 1835, después de una discusión en que prevaleció el principio de libertad de expresión sobre quienes pretendían restringirlo.

De las seis leyes restantes, que ya no se publicaron por separado sino de una sola vez, la segunda fue la más combatida, pues iniciada su discusión en diciembre de 1835, se aprobó hasta abril de 1836. En ella se estableció la institución llamada Supremo Poder Conservador, que en concepto de la mayoría de la asamblea vino a ser "el arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones", según lo había anunciado en términos generales el artículo 4º de la Bases Constitucionales. La institución se aprobó por mayoría de un solo voto, contra la influencia de Santa Anna, quien no deseaba tener sobre sí un poder regulador de sus actos.

⁴² Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. ob. cit. pág. 596.

El Congreso terminó la Constitución el 6 de diciembre, aprobó la minuta el 21 y entregó al gobierno el texto el 30 del mismo mes de diciembre.”⁴³

Continuando con la valiosa guía del maestro Tena Ramírez, se transcriben los artículos de la Carta Constitucional que nos ocupa, que tiene relación con nuestro tema de estudio:

**“BASES CONSTITUCIONALES EXPEDIDAS POR EL CONGRESO
CONSTITUYENTE EL 15 DE DICIEMBRE DE 1835.”**

“4°. El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones.”

“8°. El territorio nacional se dividirá en Departamentos, sobre las bases de población, localidad, y demás circunstancias conducentes: su número, extensión y subdivisiones, detallará una ley constitucional.”

“9°. Para el gobierno de los Departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales: éstas serán elegidas popularmente, del modo y en el número que establecerá la ley, y aquellos serán nombrados periódicamente por el supremo poder ejecutivo, a propuesta de dichas juntas.”

“12. El poder judicial se ejercerá en los Departamentos hasta la última instancia, por tribunales y jueces residente en ellos, nombrados y confirmados por la alta corte de justicia de la nación, con intervención del supremo poder ejecutivo, de las juntas departamentales y de los tribunales superiores, en los términos y con las responsabilidades que especificará la ley constitucional.”⁴⁴

En estos términos se fijaban las bases de la nueva constitución, pasemos ahora a verificar los artículos relacionados:

⁴³ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. ob. cit. pág. 202.

⁴⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. ob. cit. pp 202 a 204.

"LEYES CONSTITUCIONALES"

En la Ley Segunda, encontramos una referencia a la capital de la República:

"19. Este supremo poder residirá ordinariamente en la capital; pero en el caso de que la seguridad pública, o la suya exija su traslación a otro punto cualquiera de la República, podrá acordarla o verificarla por tiempo limitado."⁴⁵

Por lo que vemos que aún cuando en las bases constitucionales se mencionó a la capital de la República centralista, en las Leyes Constitucionales no se hizo referencia específica alguna.

Existe un decreto posterior a la promulgación de las Leyes Constitucionales, emitido por el Presidente, que da alguna luz sobre el punto en estudio:

"Primera secretaría de Estado.- Departamento del Interior.- El Excmo. Sr. Presidente interino de la República Mexicana se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

El Presidente Interino de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed: Que el Congreso General ha decretado lo siguiente:

1º El territorio mexicano se divide en tantos Departamentos cuantos eran los Estados, con las variaciones siguientes:

2º El que era Estado de Coahuila y Tejas se divide en dos Departamentos, cada uno con su respectivo territorio. Nuevo México será Departamento. Las Californias, Alta y Baja, serán un Departamento. Aguascalientes será Departamento, con el territorio que hoy tiene. El territorio de Colima se agrega al Departamento de Michoacán. El territorio de

⁴⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. ob. cit. pág. 212.

Tlaxcala se agrega al Departamento de México. La capital del Departamento de México es la ciudad de este nombre.⁴⁶

Cabe mencionar que el decreto transcrito fue dado el 30 de diciembre de 1836.

Con lo anterior, entendemos que quienes impusieron el sistema centralista tampoco tuvieron cuidado alguno por respetar los derechos de los habitantes de la Ciudad de México, que no se le organizó ni proveyó de órganos especializados para el debido ejercicio de una soberanía que no existía, aún cuando se respetó el principio de división de poderes.

2.5.- BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA 1843.

Una Constitución más avanzada que la anterior, a pesar de ser igualmente bajo el sistema centralista, es la que a continuación estudiamos. Si bien, no contiene referencias específicas al Distrito Federal, obviamente porque no existía, transcribimos aquellos artículos que tiene relación con los departamentos y su organización política y administrativa, por quedar la Ciudad de México, comprendida en uno de estos.

"BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA.

TITULO I

De la Nación Mexicana, su Territorio, forma de Gobierno y Religión

Art. 5° La suma de todo el poder público reside esencialmente en la Nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el Legislativo en un individuo.

⁴⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. ob. cit. pág. 247.

TITULO VII

Gobierno de los Departamentos

Art. 131. Cada Departamento tendrá una asamblea compuesta de un número de vocales, que no pase de once no baje de siete, á juicio por esta vez de las actuales juntas departamentales. El número de suplentes será igual al de propietarios.

Art. 132. Para ser vocal de las Asambleas departamentales se requiere la edad de veinticinco años cumplidos, y las demás cualidades que para ser diputado al Congreso, y no estar comprendido en ninguna de sus excepciones.

Art. 133. Los vocales mencionados durarán cuatro años en su encargo y se revocarán por mitad cada dos, saliendo por la primera vez los segundos nombrados, y en lo sucesivo los más antiguos. Si el número fuere impar, saldrá primero el número menor, y seguirán alternándose después la parte mayor y la menor.

Art. 134 Son facultades de las Asambleas departamentales:

I. Establecer arbitrios para completar sus gastos ordinarios, ó para hacer los extraordinarios que determinen según sus facultades, con aprobación del Congreso, sin perjuicio de llevarlos á efecto inmediatamente que los decreten. El Presidente de la República puede suspender la ejecución de estos ámbros, dando cuenta sin demora al Congreso.

II.- Arreglar la inversión y contabilidad de la hacienda del Departamento.

III.- Crear los empleados necesarios para la recaudación y distribución de la hacienda departamental, asignarles sus dotaciones, y reglamentar las obligaciones de los empleados.

IV.- Crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad o beneficencia pública, con los requisitos designados en la atribución primera.

V.- Decretar lo conveniente y conforme á las leyes respecto de la adquisición, enajenaciones y permutas de bienes que pertenezcan al común del Departamento. Sobre enajenaciones de terrenos se observarán las leyes vigentes, y lo que determinen las de colonización.

VI. Disponer la apertura y mejora de los caminos del Departamento, y cuidar de su conservación, estableciendo en ellos peajes para cubrir sus costos; entendiéndose esta atribución sin perjuicio de lo que dispongan las leyes sobre caminos generales.

VII.- Fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios, y sujetándose á las bases que diere el Congreso sobre estudios preparatorios, cursos, exámenes y grados.

VIII.- Crear y reglamentar establecimientos de beneficencia, corrección o seguridad.

IX. Reglamentar el contingente de hombres que para el ejército deba dar el Departamento.

X. Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.

XI.- Cuidar de la salubridad pública, y reglamentar lo conveniente para conservarla.

XII.- Fomentar la agricultura, industria y demás ramos de prosperidad, según sus facultades.

XIII.- Aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

XIV. Establecer y organizar los tribunales superiores y juzgados inferiores, respetando la propiedad de los actuales magistrados y jueces, y

reglamentar el ejercicio de sus funciones, sin alterar el orden de procedimientos que disponen o dispusieren las leyes.

XV. Hacer al Congreso iniciativas de ley en uso de la facultad que les da el art. 53.

XVI. Consultar al Gobierno en todos los asuntos en que este lo exija y también en los que deba hacerlo conforme á estas bases y leyes.

XVII. Proponer al Gobierno Supremo una lista de todas las personas que le parezcan á propósito, y que no sean menos de cinco para el nombramiento de gobernador. En los Departamentos fronterizos no tendrá obligación el Gobierno de sujetarse á esta lista, y sucederá lo mismo cuando en algún otro Departamento, y en caso extraordinario, lo acordare el Congreso por iniciativa del Presidente.

XVIII. Hacer las elecciones, según estas bases, de Presidente de la República, individuos de la Suprema Corte de Justicia y senadores.

XIX. Decretar la fuerza de policía que debe haber en el Departamento, y reglamentar su servicio, que se reducirá á conservar el orden cuidar de la seguridad pública, y auxiliar la ejecución de los mandatos de las autoridades políticas y judiciales. Esta fuerza no gozará fuero, y deberá estar distribuida en la poblaciones con proporción á sus necesidades.

Art. 135. Son obligaciones de las Asambleas departamentales:

I.- Formar anualmente la estadística de su Departamento, y dirigirla al Gobierno Supremo con las observaciones que crea convenientes al bien y progreso del Departamento.

II.- Formar los presupuestos anuales de los gastos del Departamento y dirigirlo al Congreso general para que los tenga presentes al revisar los arbitrios que ellas establezcan, para completarlos.

DE LOS GOBERNADORES

Art. 136. Habrá un Gobernador en cada Departamento, nombrado por el Presidente de la República á propuesta de las asambleas departamentales, según la facultad del art. 134. Durará cinco años en su encargo, contados desde el día que tome posesión.

Art. 137. Para ser Gobernador se requiere, ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de treinta y cinco años, natural o vecino del Departamento, tener dos mil pesos de renta efectiva, y haber servido por cinco años en empleos ó cargos públicos.

Art. 138. Las faltas temporales de los gobernadores se suplirán por el vocal más antiguo secular de la Asamblea departamental: la falta absoluta se cubrirá por nueva elección en la forma prevenida en estas bases. El nombrado no podrá nunca durar más tiempo que el que faltaba al Gobernador reemplazado.

Art. 139. La propuesta para Gobernador, se hará en los diez primeros días de febrero del año en que debe renovarse.

Art. 140. Son obligaciones de los Gobernadores de los Departamentos:

I. Cuidar de la conservación del orden público en los Interior del Departamento.

II. Publicar las leyes y decretos del Congreso Nacional, y los derechos del Presidente de la República, á más tardar, al tercer día de su recibo, haciendo que tenga su cumplimiento dentro del territorio en que ejercen sus funciones.

III. Publicar, y hacer cumplir los decretos de las Asambleas departamentales.

IV. Remitir al Gobierno Supremo los decretos de las Asambleas departamentales.

Art. 141. Los gobernadores son el conducto único y necesario de comunicación con las supremas autoridades de la República; exceptuándose los casos de acusación, ó queja contra ellos mismos, y la correspondencia oficial de los tribunales superiores, con la Suprema Corte de Justicia en materias judiciales.

Art. 142. Son atribuciones de los gobernadores de Departamento:

I.- Devolver dentro de ocho días á las asambleas departamentales sus decretos cuando lo consideren contrarios á estas bases ó á las leyes; si insistieren en ellos, los remitirán al Gobierno también dentro de ocho días para los efectos que prescribe la atribución XVII del art. 66, suspendiendo entretanto su publicación.

II.- Devolver por una vez, dentro de ocho días, a las asambleas departamentales sus decretos que no estén en el caso del artículo anterior, exponiéndole los motivos que tenga en su contra; si insisten en ellos, los publicará precisamente.

III. Nombrar las autoridades políticas subalternas del Departamento.

IV. Nombrar los empleados que se establezcan para recaudar y distribuir la hacienda que toque al Departamento. En este momento se respetará la propiedad de los actuales empleados.

V. Presentar ternas al Presidente de la República con acuerdo de las asambleas departamentales para el nombramiento de magistrados superiores, jueces letrados y asesores; oyendo en todo caso los informes de los tribunales superiores.

VI. Ejercer respecto de los empleados del Departamento la misma facultad que da al Presidente de la República la atribución VIII del art. 87, é imponer multas á los que le falten al respeto, en los casos y en el modo que dispongan las leyes.

VII. Vigilar para que se administre prontamente la justicia en el Departamento de la misma manera que debe hacerlo el Presidente de la República.

VIII. Ser presidente nato de la Asamblea departamental con voto en ella, y el de calidad en caso de empate, no siendo la votación en ejercicio del poder electoral.

IX. Disponer de la fuerza de policía para los objetos de su institución.

X. Ser jefe de la hacienda pública del Departamento, y tener en la general la vigilancia que le concede la ley.

XI. Conceder permisos para el establecimiento de asociaciones públicas literarias, ó de beneficencia, y revisar sus reglamentos, reformando en ellos cuando fuere contrario á las leyes ó al orden público.

Art. 143. A los Gobernadores se les ministrarán por la fuerza armada los auxilios que necesiten para la conservación del orden en sus Departamentos.

Art. 144. Las leyes secundarias, y los decretos que las asambleas departamentales expidan en uso de las atribuciones que estas bases les otorgan, designarán las facultades y obligaciones de los gobernadores, según las bases anteriores.

Art. 145. Los gobernadores en sus causas civiles serán juzgados en primera y segunda instancia por los tribunales superiores de los Departamentos, en que ejercen sus funciones ó de aquéllos cuya capital sea más inmediata, á elección del actor.

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LOS DEPARTAMENTOS

Art. 146. Habrá en los departamentos tribunales superiores de justicia y jueces inferiores. Todos los negocios que comiencen en los juzgados inferiores de un Departamento, terminarán dentro de su territorio en todas instancias. Una ley determinará el modo de suplir las segundas y terceras instancias en los Departamentos que no pudieren establecer tribunales superiores.”⁴⁷

⁴⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. ob. cit. pp. 406 y 425 a 429.

Del estudio de los artículos que se transcribieron podemos sacar las siguientes conclusiones:

Se da plena vigencia al principio de División de Poderes, estableciendo al respecto tres órganos estatales, como son: la Asamblea Departamental; el Gobernador de Departamento y sin nombrarlo expresamente, el poder que se encarga de administrar la Justicia.

En el caso de la Asamblea departamental, especifica su integración por vocales y requisitos para la elección de éstos, así como el tiempo de duración en el cargo; las facultades de legislación, con la debida autorización del Congreso General, regulando en general todo lo que tiene que ver con la función administrativa; destaca la facultad de nombrar a los integrantes de la administración de justicia departamental y dispone sus funciones, así como la de proponer al Gobernador del Departamento; funcionaba también como autoridad electoral y legislaba sobre seguridad pública.

Por lo que respecta al Gobernador del Departamento, se establecen los requisitos para ser electo y duración en el cargo; sus obligaciones y atribuciones, que estaban concordadas a las correlativas de la asamblea departamental, por lo que la función básica era aplicar las disposiciones que dictara la Asamblea.

El ejercicio de lo que conocemos como Poder Judicial, era realizado por Tribunales Superiores de Justicia y jueces inferiores, sin especificar sus ámbitos de competencia y jurisdicción.

Son de suma importancia los comentarios de Cecilia Noriega Elío, en su obra "El Constituyente de 1842", donde resalta la situación que prevaleció en lo relativo a la división territorial de la República, así como las facultades que le fueron ampliadas al Congreso, mermando de esta forma la libertad del poder ejecutivo.

"Por lo que tocaba a los departamentos, aunque el proyecto no contaba entre sus bases al sistema federal, se les daba bastantes prerrogativas y mucha más independencia que en la Constitución anterior. Su administración anterior quedaba a cargo de sus respectivas asambleas,

gobernadores y tribunales. Tendrían asambleas constitucionales que formarían su respectiva constitución y su reglamento de debates. Su poder judicial residiría en los Tribunales que estableciera la Constitución de cada departamento y contarían con las rentas de la hacienda pública que les correspondieran. Por último el proyecto de Constitución bajo la denominación de "excepciones" estipulaba que el departamento de Yucatán, el de Texas, y todos los de la línea limítrofe del norte, podrían "ser regidos por leyes excepcionales, decretadas por el congreso nacional, salvando siempre las garantías individuales y la forma de gobierno.

Entre las atribuciones y facultades que el congreso se reservaba para sí y que fueron motivo de disgusto por parte del gobierno, pues mientras más atribuciones se diera el Congreso más limitaciones se imponían al presidente, se enumeran las siguientes que fueron votadas afirmativamente por la mayoría de la asamblea legislativa. Correspondía exclusivamente al congreso nacional: decretar la fuerza armada de mar y tierra; arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes departamentos de la nación y tribus de los indios; aprobar o reprobar toda clase de tratados que celebre el ejecutivo con las potencias extranjeras; dar instrucciones al gobierno cuando llegue el caso de celebrar concordatos con la Silla apostólica, aprobarlos para su ratificación, y arreglar el servicio del patronato en toda la nación; habilitar puertos y establecer aduanas marítimas y fronterizas; conceder o negar la licencia al gobierno para que pueda llamar al servicio a la milicia activa; mantener la independencia de los departamentos por lo que respecta a su gobierno interior, y la paz la armonía que deban guardar entre sí; fomentar la prosperidad nacional; proteger la libertad política de imprenta bajo las bases generales establecidas en esta Constitución de manera que jamás pueda impedirse su ejercicio; dictar leyes sobre negocios eclesiásticos; dictar bases para la adquisición de bienes raíces por extranjeros y arreglar en general todo lo concerniente a la colonización.

Comparando con las Siete Leyes de 1836, ahora se suprimían muchas de las atribuciones del ejecutivo y pasaban a formar parte de las del congreso; entre ellas las más importantes era la restricción a disponer de la fuerza armada."⁴⁸

⁴⁸ Noriega Elío Cecilia, El Constituyente de 1842.- Universidad Nacional Autónoma de México. Primera Edición. México 1986. pp. 99 y 100.

2.6- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1857.

La Constitución en estudio es señalada por la gran mayoría de los tratadistas como una de las más importantes de la historia constitucional de nuestra patria, marcando la fundación del Estado moderno, al triunfar de una vez por todas, aquellos grupos de políticos que pugnaban por un sistema con las características de federal, liberal, democrático y republicano.

Pero al analizar su articulado, nos daremos cuenta que, nuevamente, la Ciudad de México fue relegada como en los ordenamientos anteriores.

Seguimos al Maestro Tena Ramírez:

**"CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."
"Sancionada y Jurada por el CONGRESO GENERAL CONSTITUYENTE
el día 5 de febrero de 1857."**

"CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA, SOBRE LA INDESTRUCTIBLE BASE DE SU LEGÍTIMA INDEPENDENCIA, PROCLAMADA EL 16 DE SEPTIEMBRE DE 1810 Y CONSUMADA EL 27 DE SEPTIEMBRE DE 1821."⁴⁹

"SECCIÓN II.

De las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional.

Art. 43.- Las partes integrantes de la federación son: Los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo-León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California.

⁴⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. ob. cit. pág. 607.

Art. 46.- El Estado del Valle de México se formará del Territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen á otro lugar."⁶⁰

Es bueno hacer notar que por primera vez se denomina Estado del Valle de México, al territorio donde se asienta el Distrito Federal e implícitamente se designa a éste como la sede de los Poderes de la Unión.

"Art. 50.- El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio el legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos ó mas de estos poderes en una persona ó corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo."⁶¹

Con el artículo anterior se reconoce plenamente la vigencia de la Teoría de la División de Poderes en la República Mexicana.

En seguida se transcribe la facultad expresa del Congreso de la Unión para legislar en lo relacionado con el Distrito Federal, con la apreciable particularidad que se elijan popularmente a los que gobernarán, acercándose con ello al ideal de una democracia plena.

"Art. 72.- El congreso tiene facultad:

VI.- Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales."⁶²

Con esto concluimos a la recapitulación de la normatividad a nivel constitucional que ha tenido el Distrito Federal en algunas de las Cartas fundamentales que se han elaborado en nuestro país, pero creemos conveniente revisar también, aunque de manera superficial, algunos datos

⁶⁰ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México. ob. cit. pp. 613 a 614.*

⁶¹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México ob. cit.. pág. 614.*

⁶² Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México. ob. cit. pp. 617 y 618*

importantes que nos proporciona el excelente jurista Andrés Serra Rojas, por lo transcribimos lo que nos resulta útil.

“En el Congreso Constituyente volvió a presentarse la discusión apasionada sobre el asiento de los poderes federales; el artículo 43 enumeró entre las partes integrantes de la Federación el Estado del Valle de México; y finalmente los defensores de la Ciudad de México lograron la aprobación de un precepto nuevo, el artículo 46: “El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección sólo tendrá efecto cuando los poderes federales se trasladen a otro lugar.

El 4 de mayo de 1861 se expidió una nueva reglamentación sobre elecciones quedando el ayuntamiento de la capital compuesto de 20 regidores y dos procuradores. Además, se elegirán al gobernador del Distrito, magistrados y jueces, dividiendo el D.F. en cinco secciones.

El Decreto del 6 de mayo de 1861 señala la municipalidad de México y 4 partidos.

El 10 de abril de 1863 se establecieron las Prefecturas Imperiales. El Distrito Federal quedó comprendido dentro del Departamento del Valle de México.

La Ley del 16 y 17 de septiembre de 1898 fijó nuevas disposiciones para el Distrito Federal.

El decreto divide el Distrito Federal para su régimen interior en la siguiente forma: la municipalidad de México y seis Prefecturas.

Estos decretos son inconstitucionales, según Tena Ramírez, porque el Congreso carecía de facultad constitucional para reformar la Constitución.

La Reforma del 19 de octubre de 1901, el artículo 72, fracción VI, faculta al Congreso para “legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios”. Posteriormente se expidió la ley del 31 de octubre, que consideraba al Distrito federal como parte integrante de la Federación.

En el D.O.F. del 26 de marzo de 1903, se expidió la "Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal", que lo dividió en trece municipalidades. El Distrito Federal se regía por leyes que expidiera el Congreso de la Unión, y en el orden administrativo, político y municipal, dependía del Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, menos en lo que por ley expresa correspondía a las otras secretarías.

Juárez restableció el sistema municipal, en cambio el general Díaz lo destruyó con las nefastas Jefaturas Políticas.

Los prefectos se transformaron en jefes políticos de los Ayuntamientos.

A partir del México Independiente, la ciudad seguiría siendo el centro de la vida nacional, por ello los Congresos constituyentes que se suceden tienen la preocupación de configurarla jurídicamente; basados en el sistema federal mexicano."⁵³

⁵³ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. ob. cit. pp. 597-598.

CAPITULO III.

EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

3.1 ANÁLISIS DEL TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO 73 FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

El Estado Mexicano surgido de la revolución social de principios del siglo XX, surgió con nuevas instituciones, elevando a rango constitucional, cuestiones sociales que en el liberalismo que imperó en el siglo anterior no tenían cabida.

También se inició una era en nuestra historia que iba a estar marcada por la preeminencia de uno de los tres poderes tradicionales. El Poder Ejecutivo adquirió facultades más amplias y tuvo competencia en infinidad de aspectos políticos, administrativos e incluso jurisdiccionales, sin olvidar su capacidad para promover ante el Poder legislativo las iniciativas de Ley que le favorecieron.

Fue el nacimiento de un partido político que va a dominar durante la mayor parte de la centuria, el Partido Revolucionario Institucional cobrará una fuerza incomparable con algún otro del mundo, siendo calificado por sus opositores como Partido de Estado.

Las características apuntadas, entre otras, causaron que en nuestra vida constitucional se dieran varios vicios nocivos para los habitantes, por ejemplo, el Presidente de la República se convirtió en el gran legislador y el poder legislativo en su comparsa. El Poder Judicial fue relegado a planos menos importantes con una injerencia creciente de los otros dos poderes.

Hagamos un breve repaso histórico de la Constitución de 1917, para ello, citamos al maestro Jorge Carpizo McGregor en su obra "La Constitución de 1917."

" PROYECTO DE CONSTITUCION

La junta inaugural del Congreso Constituyente se efectuó el primero de diciembre de 1916. Luis Manuel Rojas, presidente del Congreso, hizo la declaratoria de apertura del periodo único de sesiones.

Don Venustiano Carranza leyó un discurso, y entregó el proyecto de constitución reformada. En el mencionado discurso el primer jefe explicó la situación socio-política del país. Reconoció a nuestra Constitución de 1857 como una norma de ideales, pero sin vigencia efectiva. Señaló como los principios e instituciones que la Carta Magna no se cumplían y enumeró: el Juicio de Amparo convertido en arma política, el principio de soberanía del pueblo sin realidad, los tres poderes tradicionales de todo Estado ejercidos por una sola persona , y el sistema federal ahogado por el poder central.

Y en su décimo primer párrafo continúa diciendo:

Tomando en consideración el clima hostil para su proposición de comisión de Constitución, la mesa decidió declinar su facultad de proponer dichas candidaturas , dejando la responsabilidad a la Asamblea.

Los diputados se reunieron en grupos para deliberar sobre las personas que debían formar la discutida comisión. Se empezó a oír nombres y se procedió a la votación. El resultado les fue favorable a Enrique Colunga con 144 votos, a Francisco J. Múgica con 135, a Luis G. Monzón con 132, a Enrique Recio con 106, y a Alberto Román con 87.

Los cinco miembros de la Constitución gozaban de merecido prestigio en la Asamblea y eran considerados de ideas avanzadas.

Una vez nombrada la Comisión, Fernando Lizardi leyó el proyecto de constitución que proponía Venustiano Carranza.

Dicho proyecto había sido redactado por José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas.

Comparando el proyecto de constitución que presentó Carranza al Congreso Constituyente con la Carta Magna que regía aquéllos días, es decir la Constitución de 1857 con sus sucesivas reformas, resulta que el proyecto era poco novedoso. En muchas ocasiones se limitó sólo a cambiar la redacción de los artículos, haciéndolos más explícitos, pero sin tocar el contenido de los mismos.

Las más notorias reformas que contenía el mencionado proyecto eran:

En el tema que concretamente nos ocupa señala:

Título II

La sección primera de este título es idéntica a la de 1857

En la sección II

En el artículo 43: Se crea el Estado de Nayarit en el antiguo territorio de Tepic, y en el artículo posterior se aumenta el territorio del Distrito Federal.

Título III

En el artículo 49: Se dice expresamente que no se reunirán dos poderes en una sola "persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29"⁶⁴

Ahora pasemos a revisar la situación del Distrito Federal en texto original de la Constitución Federal de 1917.

Apunta el constitucionalista Felipe Tena Ramírez:

⁶⁴ Carpizo Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Décima Edición Editorial Porrúa.- México, 1997. Pags. 62-67.

"CONSTITUCIÓN DE 1917"

"Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, hago saber:

Que el Congreso Constituyente reunido en esta Ciudad el 1° de Diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria de 19 de septiembre del mismo año, expedido por la Primera Jefatura, de conformidad con lo establecido en el artículo 4° de las modificaciones que el 14 del citado mes se hicieron al decreto de 12 de diciembre de 1914, dado en la H. Veracruz adicionando el Plan de Guadalupe, de 26 de marzo de 1913, ha tenido a bien expedir la siguiente:

"CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE REFORMA LA DEL 5 DE FEBRERO DE 1857."⁵⁵

En seguida se expresa que el Distrito Federal es parte integrante de la Federación:

"Art. 43.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal y Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo."⁵⁶

Se otorga territorio propio al Distrito Federal:

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

⁵⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. ob. cit. pág. 817.

⁵⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. ob. cit. pág. 891.

otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”⁵⁷

Acepta plenamente la doctrina de la división de Poderes de Montesquieu:

“Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29.”⁵⁸

Para determinar que el Distrito Federal ha estado sujeto a los designios de la federación, se transcriben los siguientes artículos:

“SECCION III

De las facultades del Congreso

ART. 73.- El Congreso tiene facultad:

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

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

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

⁵⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. ob. cit. pp. 838 y 839.

⁵⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. ob. cit. pág. 894.

3º El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y los de los Territorios, por el conducto que determine la Ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal, como el de cada Territorio serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

4º Los Magistrados y los Jueces de 1ª Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso.

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

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

5º El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la Ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.”⁵⁹

Respecto del texto original de la fracción VI del artículo 73, cabe hacer los siguientes comentarios:

⁵⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. ob. cit. pp. 897 y 898.

El Distrito Federal estaba dividido en municipios, hasta cierto punto autónomos y el ayuntamiento municipal sería electo directamente por el pueblo, disposición que nos parece acertada.

Se establece la facultad discrecional del Presidente de la República de nombrar y remover libremente al Gobernador de la Ciudad, quien dependía directamente de aquél, disposición con la que estamos totalmente en contra, pues derivó en nefastos perjuicios para la Ciudad.

Los integrantes del Poder Judicial local, serían electos también por votación, pero en este caso indirecta por parte de los integrantes del Congreso Federal, quienes los supervisaban. Esto nos parece acertado hasta cierto punto, porque el congreso a que alude la disposición debe ser el local del Distrito Federal.

3.2 LA DESAPARICIÓN DE LOS MUNICIPIOS.

Como ya vimos, la Constitución General de la República de 1917, respetó la organización municipal del Distrito Federal, pero para propiciar la llegada del General Alvaro Obregón a la Presidencia de la República, ocurrieron algunos cambios en la organización administrativa de nuestra ciudad.

La razón de esos cambios no es motivo del presente trabajo, aún cuando podemos aventurar algunas hipótesis, por ejemplo, cuando Obregón llega al Poder, quizá por la experiencia de su natal Sonora, donde los municipios eran relativamente independientes, pudo avizorar algún tipo de dique al Poder absoluto que pretendía sobre todo el País, y ya que la Ciudad de México sería su residencia habitual, pudo querer curarse en salud y al mismo tiempo incrementar el poder presidencial.

Así, en el año de 1928, se produjo un cambio significativo al suprimirse la organización municipal en el Distrito Federal y en los territorios.

Existe la creencia de los teóricos oficiales que por las características del Distrito Federal, por su carácter de ser la sede de los poderes federales,

no es posible permitir la coexistencia con las que pudieran ser autoridades propias de una entidad federativa. Afirman que de ocurrir esto se produciría un problema de colisión política entre las autoridades públicas federales y las autoridades públicas locales.

Para fortalecer nuestro criterio, citemos a un constitucionalista moderno, como lo es el maestro Diego Valadez:

“Bien sabido es que la organización política fundamental es el municipio y que en su ámbito se dirimen las más inmediatas aspiraciones cívicas de la población. Al suprimirse el municipio en el Distrito y en los territorios federales en 1928, se privó a la ciudadanía del Distrito Federal de los cauces indispensables para la expresión de su voluntad y de sus decisiones políticas.

Las causas que llevaron a tomar esa decisión pueden entenderse con toda claridad: Por su naturaleza, los habitantes de los sectores urbanos y, en especial, la población del Distrito Federal, por razones de carácter histórico y de mayor concentración demográfica, poseen una tradición y una fortaleza política superiores a las de cualquier otro conjunto de ciudadanos en cualquiera otra parte de la República. De esta suerte, la existencia de elecciones municipales y de autoridades municipales representaba un significativo contrapeso a la acción de los poderes federales, y de manera muy particular, a la del Presidente de la República.

Esas razones de carácter eminentemente político, permiten explicar el contenido de la reforma practicada en 1928 y explican, asimismo, que en 1940, una tímida disposición constitucional haya permitido el retorno de la vida municipal a los territorios. De esta suerte, se significó también la necesidad de dar cabida a los procedimientos institucionales para que la ciudadanía de los territorios no quedase al margen de la Ley, y se puso de manifiesto, por igual, el avance logrado en cuanto al fortalecimiento del Poder Ejecutivo, que ya no se sentía tan amenazado, como en 1928, por el ejercicio de los derechos ciudadanos en el ámbito del municipio libre. La reforma, con todo, se quedó a medias, pues siguió latente de restituir a los habitantes del Distrito Federal su plena capacidad de acción política a través de las elecciones y a la constitución de autoridades municipales.”⁶⁰

⁶⁰ Valadez, Diego. Los Derechos del Pueblo Mexicano. pp. 108 y 109.

Revisemos ahora el texto de la reforma, para lo cual continuamos utilizando el magnífico texto del profesor Tena Ramírez:

Reforma publicada en el "Diario Oficial" del 20 de agosto de 1928.

"Art. 73.

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

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

2º El Gobierno de los Territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

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

4º Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviera dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación de la Cámara no podrán tomar posesión los magistrados nombrados por el Presidente de la República. En el caso que la Cámara de Diputados no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos desde luego, como provisional, y que será sometido a la aprobación de la Cámara en el siguiente periodo ordinario de sesiones. En este periodo ordinario de sesiones dentro de los primeros diez días, la Cámara deberá aprobar o reprobar el nombramiento y si lo aprueba o nada resuelve, el magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones, con el carácter de definitivo. Si la Cámara desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el magistrado

provisional, y el Presidente de la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara, en los términos señalados.

En los casos de faltas temporales por más de tres meses de los magistrados, serán estos sustituidos mediante nombramientos que el Presidente de la República someterá a la aprobación de la Cámara de Diputados, y en sus recesos a la Comisión Permanente, observándose, en su caso, lo dispuesto en las cláusulas anteriores.

En los caso de la faltas temporales que no excedan de tres meses, la ley orgánica determinará la manera de hacer la sustitución. Si faltare un magistrado por defunción, renuncia o incapacidad, el Presidente de la República someterá un nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara no estuviese en sesiones, la Comisión Permanente dará su aprobación provisional, mientras se reúne y da la aprobación definitiva.

Los jueces de 1ª Instancia, menores y correccionales del Distrito Federal y de los Territorios, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; deberán tener los requisitos que la ley señale y serán sustituidos, en sus faltas temporales, en los términos que la misma ley determine.

La remuneración que los magistrados y jueces perciben por sus servicios no podrá ser disminuída durante su encargo.

Los magistrados y los jueces a que se refiere esta base, podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

5ª El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.”⁶¹

⁶¹ Tena Ramirez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. ob. cit. pp. 898 y 899.

Como se puede observar con claridad, se suprimió en el nuevo texto constitucional todo lo referente al municipio en el Distrito Federal, además del cargo de Gobernador de la Ciudad, recayendo el gobierno directamente en el Presidente de la República, sin duda este es uno de los mejores ejemplos del abuso de poder y antidemocracia de los gobernantes surgidos de la mal llamada Revolución Mexicana.

3.3 LA CREACIÓN DE LAS DELEGACIONES POLÍTICAS.

Con la Reforma constitucional de 1928, que suprimió la vida municipal en la Ciudad de México, sobrevino la necesaria creación de la institución administrativa de lo que conocemos como Delegación Política.

Por principio de cuentas debemos descomponer gramaticalmente las palabras delegación y política: Según el Diccionario Práctico de Español Moderno Larousse, en su voz Delegación: "Acción y efecto de delegar...", por lo que tenemos que el verbo Delegar significa: "Dar autorización a uno para que actúe en lugar de otro: delegar en uno su poder."⁶²

Visto lo anterior, si por "Política entendemos la ciencia que estudia lo político y éste último concepto lo entendemos como el ejercicio del poder público, tenemos que el término "Delegación Política no es el adecuado para designar una simple desconcentración de facultades administrativas en determinado territorio en el que fue arbitrariamente dividido el Distrito Federal.

Para reforzar este razonamiento, pasemos ahora a analizar el concepto que nos ofrece el Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra Universidad Nacional, que en la voz "Delegaciones Políticas", Olga Hernández Espindola, nos explica:

"DELEGACIONES POLÍTICAS.- 1.- Las delegaciones políticas son órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal, dotados de facultades político-administrativas, para atender en un ámbito territorial

⁶² García Pelayo y Gross, Ramón, Español Moderno, Diccionario Práctico, Larousse, Ediciones Larousse, S.A., Decimosexta Edición, México, 1983. Pag. 152.

delimitado asuntos propios de las atribuciones conferidas por la ley al Departamento mencionado.

I.- Derecho Constitucional.- Las delegaciones políticas constituyen la expresión territorial del gobierno del Estado mexicano en el Distrito Federal. Las razones de su origen se encuentran en: los fundamentos constitucionales en que se apoyó en el pasado, el establecimiento de los poderes federales de la Unión, en una circunscripción territorial, cuya ubicación y límite empieza a determinarse en 1824 al iniciarse la conformación del Estado federalista y en la extensión y crecimiento demográfico del área. El Acta Constitutiva de la Federación, antecedente inmediato de la C. de 1824, en su a. 50 fr. XXVIII confería al Congreso General la facultad de elegir un lugar de residencia para los supremos poderes de la federación. Al ejercer dicha facultad el Congreso, por decreto de 18 de noviembre de 1824 y a instancia de Fray Servando Teresa de Mier, la elección recayó sobre la ciudad de México. Los límites fijados para la porción del territorio donde debían tener su asiento los poderes federales, era el círculo trazado desde el centro de la plaza mayor de la ciudad de México hacia un radio de dos leguas. A esta circunscripción se le denominó "distrito" y a las autoridades que debían conducir los asuntos del Estado en aquéllas, gobierno político y económico del Distrito Federal.

En el régimen centralista establecido por las Siete Leyes Constitucionales de 1836, el Distrito Federal fue incorporado al Departamento de México con las mismas dimensiones establecidas por el orden constitucional federalista.

Cuando inició sesiones el Congreso Constituyente de 1856-1857, el Distrito Federal, considerado como ciudad populosa, estuvo a punto de ser trasladado a Aguascalientes, pero esta propuesta no prosperó y se dejó la posibilidad de que los congresos constitucionales posteriores pudieran determinar el cambio de residencia de los poderes. En esa época la población en el Distrito Federal era de 300,000 habitantes (hoy día 13.2 millones). Dicho Congreso de 1857, al aprobar el a. 43 de la C. Consideró como parte integrante de la federación el Estado del Valle de México que habría de formarse del territorio que comprende el Distrito Federal, en caso de que los poderes federales fuesen trasladados a otro lugar. Hasta entonces fue que se planteó el imperativo de estructurar en 5 secciones a las que correspondían sendas formas de organización administrativa cuyos principios se identifican con la desconcentración territorial, previendo la existencia de un gobernador que ejerciera las funciones centrales de su gobierno.

A estos intentos y antes de la C. de 1917 se sucedieron otros proyectos parecidos. Tal es el caso del decreto del Congreso, que dividió al Distrito Federal en una municipalidad y seis prefecturas primero y después conforme a una Ley de Organización Política y Municipalidad del Distrito Federal de 27 de marzo de 1903, en 13 municipalidades, en los cuales la integración de los ayuntamientos fue de elección popular directa.

El primer jefe del ejército Constitucionalista al proponer la integración de la federación en su proyecto de Constitución, previó dividir tanto al Distrito Federal como a los territorios en municipalidades que contaran con un número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos. El 13 de abril de 1917 la Ley de Organización del Distrito Federal y Territorios Federales, dispuso que el gobierno del Distrito Federal, estuviere a cargo de un gobernador que se subordinara al presidente de la República, quien lo nombraría. Al mismo tiempo se dividió dicho gobierno en municipios, cuya autoridad de naturaleza eminentemente política, era el presidente municipal. El ejercicio de los poderes que les incumbían, decretos y bandos dentro de su circunscripción territorial. No obstante haberse aprobado esta organización, la división gubernamental en municipios desapareció en la gestión del presidente Alvaro Obregón, quien envió al Congreso una iniciativa de reformas a la C. a través de las cuales se abolía en el Distrito Federal la existencia del régimen municipal, para dar paso a un gobierno en esta entidad a cargo del presidente de la República, quien debía desempeñarlo por conducto del órgano u órganos que determine una ley.

Tocó a la Ley Orgánica del Distrito Federal, de 31 de diciembre de 1928, establecer el cargo de jefe del departamento del Distrito Federal, para ejercer facultades relacionadas con los asuntos del Distrito Federal. En esta época su extensión territorial se encontraba fijada, desde el 15 y 17 de diciembre de 1898, cuando al ratificarse los límites con los estados de Morelos y de México, se modificaron los del Distrito Federal.

En esta secuencia de cambios, la naturaleza política del gobierno del Distrito Federal que afloró en las primeras formas de organización política, cedió el paso a lo administrativo propiamente dicho, pues se descartó el proceso electoral como el medio de elección de sus autoridades. De aquí que la denominación política de las delegaciones, como meras formas de organización administrativa desconcentradas, impropriamente siguen denominándose políticas.

II.- Derecho administrativo. De acuerdo con la definición señalada, son características, conforme a la doctrina de estos órganos desconcentrados: participar de la personalidad jurídica del ejecutivo federal y contar, a la vez, con plena autonomía que les permita ejercer, dentro de la circunscripción territorial que les ha sido asignada, las facultades que originalmente correspondían al jefe del Departamento del Distrito Federal. Estas facultades además de ejercerse frente a los particulares atienden a las necesidades de la vida urbana, a la prestación de los servicios públicos y a proporcionar a la población los medios que permitan garantizar que su vida se desenvuelva en el orden y la paz públicos.

En los términos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, vigente, las delegaciones son: 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.

Corresponde a las delegaciones en sus respectivas circunscripciones geográficas ejercer las atribuciones siguientes: planear, programar, organizar, dirigir y controlar el funcionamiento del órgano administrativo a su cargo en los términos de los lineamientos que al efecto se fijan en el instrumento de creación respectivo y en las disposiciones del jefe del Departamento del Distrito Federal; atender y vigilar la debida prestación de los servicios públicos; legalizar en los términos de las leyes y reglamentos aplicables, las firmas de los subalternos del delegado y expedir copias y constancias de documentos archivados en la delegación; expedir licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, conservación y mejoramiento de inmuebles en los términos de las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas; otorgar licencia, conforme a las normas y criterios establecidos por la Dirección General de Planificación, para industrias, talleres, bodegas, construcciones y anuncios; autorizar los números oficiales y alineamiento; opinar previamente sobre otorgamiento de licencias de fraccionamientos y subdivisiones; otorgar y revalidar licencias y autorizaciones para el funcionamiento, traspaso y traslado de ejidos sujetos a reglamentos gubernativos; levantar actas por violaciones a los reglamentos gubernativos, calificarlas e imponer las sanciones que correspondan; coadyuvar en la Dirección General de Policía y Tránsito en el mantenimiento del orden y la seguridad públicos; prestar servicios de mercado, parques, jardines, bosques, viveros y limpia y administrar las instalaciones respectivas, así como también aplicar normas para la recolección de basura y su industrialización (arts. 13, 14, 15, 16 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y 34, 35, 36 y 40 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal).

Al frente de cada Delegación es nombrado un Delegado al que corresponde ejercer atribuciones del Departamento del Distrito Federal en sus respectivas jurisdicciones con plena autonomía y en coordinación con los órganos de la Administración Central y Desconcentrada.

La circunstancia de que las Delegaciones políticas sean órganos desconcentrados, obedece esencialmente a la necesidad de contrarrestar la excesiva centralización en el despacho de los asuntos administrativos del Departamento del Distrito Federal, en constante aumento por el crecimiento excesivo de la Ciudad de México cuya superficie es de 1479 kilómetros cuadrados, una densidad de población de 6337.6 habitantes por kilómetro cuadrado y un total de 13.2 millones de habitantes.

La problemática de que en orden administrativo atrae la atención de la doctrina a propósito de la aplicación de la desconcentración del Departamento del Distrito Federal, según afirma Alfonso Nava Negrete, es saber distinguir con perfección a la verdadera desconcentración orgánica, de la mera delegación de facultades, pues conforme a la primera, debe desconcentrarse el poder de decisión de tal manera que "el poder central ya no sea competente en la materia desconcentrada, porque si lo sigue siendo, es una mera delegación de facultades en cuyo caso el poder central, siempre tendrá reservado el poder de revocar, modificar o de instruir al inferior o al desconcentrado."⁶³

Únicamente podemos agregar una reflexión respecto del tema, sobre todo por la experiencia que tenemos quienes vivimos en el Distrito Federal.

Primero, el sistema de "Delegaciones Políticas" nos parece antidemocrático y arbitrario, porque aún sigue vedado para los ciudadanos elegir a sus autoridades inmediatas, no obstante que en la actualidad ya votamos para elegir al Jefe de Gobierno, éste tiene la facultad de escoger y proponer a la Asamblea Legislativa a las personas que deberán ejercer el cargo de delegados políticos, los habitantes de las circunscripciones territoriales conocidas como Delegaciones Políticas, no tenemos manera alguna de incidir en esa decisión que nos afectará directamente. Se puede argumentar que por medio de nuestros legítimos representantes, los Diputados de la Asamblea Legislativa, ejercemos la facultad, aunque de manera indirecta, de escoger a nuestro Delegado Político, pero vemos que

⁶³ Diccionario Jurídico Mexicano., Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo D-H. ob. cit. pp. 863 a 865, voz: Delegaciones Políticas.

ya en el terreno de la realidad, estas designaciones tienen el carácter de reparto de poder, clientelismo y favoritismo del Jefe de Gobierno, lo que nos deja en total estado de indefensión.

No se diga en el pasado, cuando el "Partidazo" gobernaba nuestra Ciudad, que las Delegaciones Políticas eran botín de políticos corruptos que se enriquecieron al hacer uso indiscriminado de los recursos públicos que manejaban a su total arbitrio en dichas delegaciones.

Por ello, pugnamos por el retorno al sistema de Municipios, para que la gente tenga el derecho de elegir a sus inmediatas autoridades y de esa manera oportunidad de acertar o equivocarse con dicho derecho, sin tener que atenerse antidemocráticamente al criterio del Jefe de Gobierno y de los pactos políticos con los Diputados de la Asamblea Legislativa.

3.4 FACULTADES LEGISLATIVAS Y ADMINISTRATIVAS DE LA FEDERACIÓN SOBRE EL DISTRITO FEDERAL.

Para explicar este apartado, cabe hacer una breve reseña histórica y política de sus antecedentes, como se ha dicho con anterioridad, la facultad de un Estado miembro de la Federación, es la de autodeterminarse en todo aquello que no esté reservado a los Poderes Federales. Aún cuando se asemeja a la soberanía, dichas facultades están limitadas, por lo que podríamos calificarla como autonomía.

Por lo anterior, antes de las reformas constitucionales de 1996, concluimos que el Distrito Federal carece de soberanía, porque no puede darse a sí mismo una Constitución local, ni determinar su presupuesto anual, sólo por señalar dos ejemplos.

Esto se explica porque la Constitución federal expresó, primero en el artículo 73, fracción VI, y después en el actual artículo 122, que la organización de los poderes en el Distrito Federal, sería facultad exclusiva del Congreso de la Unión, actuando como Congreso local.

Además de que la organización de los Poderes le es impuesta, ni los habitantes del Distrito Federal ni sus propias autoridades designaban a los

titulares de dichos Poderes; un importante cúmulo de facultades del Poder legislativo del Distrito residía en el Congreso de la Unión y el ejecutivo recayó sobre el Presidente de la República, autoridades elegidas por todo el pueblo mexicano, electores quienes en la mayoría de los casos jamás habían pisado el suelo de la Ciudad de México.

De esa manera, nuestra ciudad capital, no se gobierna totalmente por sí misma, sino sólo en parte, lo que significa que carece de autonomía, es por ello por lo que no está en aptitud de darse una Constitución como la de los Estados cuyos ciudadanos, a través de sus legisladores constituyentes elegidos por ellos, ejercitan la autodeterminación al expedir sus respectivas Constituciones Locales

Recordemos también que en la Constitución Federal de 1824, en su artículo 50, fracción XXVIII, se concedía al Congreso de la Unión la facultad de ejercer en el Distrito Federal las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado.

En la Constitución Federal de 1857, se omitió toda comparación o identificación del Distrito con los Estados en cuanto a su organización interna y simplemente autorizó al Congreso para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas municipales y judiciales, asignándoles rentas para cubrir sus atenciones locales (artículo. 72, fracción VI).

En la Constitución antes citada, resultó la existencia de las autoridades políticas, municipales y judiciales propias del Distrito Federal, puesto que sus habitantes las elegían popularmente y también el patrimonio propio, todo ello por voluntad del Congreso, como en la Constitución de 1824, sino por mandamiento de la Constitución.

Ese régimen, el más liberal de todos, fue sustituido por otro radicalmente opuesto, mediante la reforma de 1901, que facultó al Congreso simplemente para legislar en todo lo concerniente al Distrito, sin importarle la obligación de tratarlo como Estado (sistema de 1824) ni de otorgarle autoridades y patrimonio propio (sistema de 1857). Esta Ley emanada de la facultad conferida en 1901, podía organizar al Distrito como quisiera, con tal de respetar las garantías individuales y demás mandamientos constitucionales comunes a todas las autoridades del país.

El sistema que se adoptó en la Constitución Federal de 1917 estableció y organizó en la Constitución, a diferencia de las anteriores, a los tres Poderes del Distrito Federal, de los cuales dos se identificaron por sus titulares con los respectivos Poderes federales, dejando únicamente al Poder Judicial con titular distinto al de la Federación.

Con las últimas reformas de 1996, han cambiado algunas cosas y otras se han mantenido, pasemos ahora a estudiar la situación actual.

El artículo 122 de nuestra carta fundamental fue transformado por el constituyente permanente, estableciendo un sistema, similar al de las entidades federativas, aún cuando el Presidente de la República conservó importantes facultades sobre nuestra Ciudad.

De la misma manera, los legisladores no otorgaron a los habitantes de esta Capital, los derechos que tienen los habitantes de los Estados Federados, por ejemplo, la de designar mediante voto popular a los titulares de las delegaciones políticas, equivalentes a los municipios de los Estados.

Valgan los anteriores ejemplos como introducción a las citadas reformas, en donde, para analizarlas a plenitud haremos la transcripción de lo que sí se concedió a los capitalinos, en materia constitucional, para concordarlo después con las leyes secundarias aplicables.

El artículo 122 de la Constitución General de la República reformado, a la letra dice:

"ARTICULO 122.-

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

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

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

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

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

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

A.- Corresponde al Congreso de la Unión:

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

II.- Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

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

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

V.- Las demás atribuciones que señala esta Constitución.

B.- Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

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

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

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

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

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

Como podemos apreciar, en la actualidad están claramente delimitadas las facultades de los Poderes Legislativo y Ejecutivos Federales respecto del Distrito Federal, se han transformado las relaciones jurídicas, políticas, legislativas y administrativas dentro la Federación y la Capital. Lo más importante a nuestro juicio es que por fin se reconoció el derecho que tenemos los capitalinos para elegir democráticamente al Jefe de Gobierno y a los integrantes de la Asamblea Legislativa. Ahora es nuestra total responsabilidad escoger adecuadamente a dichas autoridades y exigir que trabajen con honradez y eficacia,

Pero no es suficiente, deben darse los pasos siguientes para lograr que el Distrito Federal sea una entidad federativa con todo el cúmulo de facultades y obligaciones propias, principalmente transformando al Estatuto de Gobierno en una auténtica Constitución Política del Distrito Federal, para así, lograr tener la tan ansiada soberanía que nos transforme en ciudadanos completos, con capacidad y facultades que nos permitan participar activamente en la búsqueda del bien común.

CAPITULO CUARTO

LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL DISTRITO FEDERAL, ANÁLISIS ACTUAL.

El Distrito Federal, por disposición constitucional, fue organizado políticamente como el resto de las entidades federativas y el Estado Federal, esto es, con tres poderes en colaboración y competencias definidas, buscando el juego de contrapesos ideado por Montesquieu.

Por tal razón, al llevarse a cabo las últimas reformas ya señaladas, el artículo 122 de nuestra Carta Magna se estableció con claridad, aunque en forma limitada a nuestro juicio, las facultades y competencias de los poderes locales de la Ciudad de México.

La base tercera del artículo 122 precitado, establece el sentido de las reformas del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, prescribiendo que:

"BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

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

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

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

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta

y directa, según lo determine la ley.” (Texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

Por “Órganos político administrativos” debemos entender a lo que conocemos en la actualidad como “delegaciones políticas”, por lo que percibimos que el legislador quiso ser más claro en la denominación de estos entes jurídicos administrativos, al otorgarles un nombre que se acercara a la correcta interpretación de las funciones y competencia que tienen.

Además, se formularon varios artículos transitorios respecto del artículo 122 Constitucional, con claros tintes políticos, que redundaron en problemas, como por ejemplo, el Juicio de Amparo que interpuso un Ex-jefe del extinto Departamento del Distrito Federal, que a la fecha está pendiente de resolución en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cabe añadir los artículos transitorios SÉPTIMO, OCTAVO, NOVENO, DÉCIMO, DÉCIMO PRIMERO, DÉCIMO SEGUNDO Y DÉCIMO TERCERO, del mismo decreto, que establecieron una serie de limitaciones, principalmente de orden temporal, por lo que consideramos pertinente transcribirlos:

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

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

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

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

DÉCIMO PRIMERO.- La norma que establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materias civil y penal para el Distrito Federal entrará en vigor el 1º de enero de 1999.

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

DÉCIMO TERCERO.- Todos los ordenamientos que regulan hasta la fecha a los órganos locales en el Distrito Federal seguirán vigentes en tanto no se expidan por los órganos competentes aquellos que deban sustituirlos conforme a las disposiciones y las bases señaladas en este decreto”(Idem)

Podemos hacer algunos comentarios respecto de los artículos transitorios anteriormente transcritos, porque indudablemente tiene gran trascendencia en la vida política, social, administrativa y económica de la Ciudad.

Veamos por ejemplo en el caso del Séptimo Transitorio, en forma arbitraria y sin dar una explicación, se limita el ejercicio del primer Jefe de Gobierno electo a tres años, lo que nos parece incorrecto, porque si la ciudadanía eligió a su gobernante, éste debe contar con el tiempo suficiente en el ejercicio del poder para poder dar resultados que puedan permitir a los electores saber si hicieron la elección correcta, en cuanto a la persona y al partido político del que éste fue abanderado, porque de lo contrario, se corre el riesgo de que no existan los elementos de juicio suficientes para hacer una correcta evaluación.

En el caso del Octavo Transitorio, vemos que se ordena la creación de lo que puede ser un Código Electoral para el Distrito Federal, legislado por la Asamblea Legislativa, ordenamiento que ajustándose a los preceptos de la Constitución Federal y tomando lo mejor de las experiencias de los Estados de la Federación se obtengan reglas claras del procedimiento para la

elección de las autoridades políticas de la Ciudad, que debe contener todo aquello que redunde en que las elecciones sean transparentes, equitativas, que fomente la participación, en general, lograr una elección realmente democrática, como la merecemos los habitantes de la capital de la República.

Revisemos ahora al Noveno Transitorio, que como ya se comentó, parece tener dedicatoria especial a una persona que fue Jefe del Departamento del Distrito Federal, lo que podría tomarse como un precepto inconstitucional, porque limita a las personas su derecho a tratar de obtener dicho puesto público, limitando su participación.

Respecto al Décimo Transitorio, podemos decir que no encontramos la justificación para señalar la entrada en vigor de dicha disposición hasta la fecha referida, parecería que se tuviera algún temor para que los ciudadanos ejerzan sus derechos libremente antes de ese día.

El Undécimo Transitorio contiene una norma sumamente interesante, porque la Asamblea Legislativa tendrá la facultad de crear un nuevo Código Civil y un nuevo Código Penal para nuestra Ciudad, desligándose de los antiguos legislados en los años treinta. Esto seguramente es a nuestro juicio una de las más difíciles tareas de nuestros representantes, que deberán dejar a un lado los conflictos partidistas y lograr integrar un cuerpo de reconocidos juristas que los asesoren para la elaboración de dichos cuerpos normativos. Es importante reflexionar también, qué sucederá con las disposiciones que ordenan que en caso de conflicto, se aplicarán supletoriamente los Códigos Civil o Penal para el Distrito Federal como ordenamiento Federal,

De la misma manera que a nivel constitucional, el estatuto de Gobierno del Distrito Federal, expone ciertos lineamientos a seguir en la organización política y administrativa de nuestra Ciudad, por lo que es oportuno revisar ciertos artículos:

"ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL."

"Artículo 7º.- El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables.

La distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal está determinada además de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dispone este Estatuto.

Artículo 8°.- Las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal son:

- I.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;**
- II.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y**
- III.- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal."**

Así, nuestra Ciudad está organizada respecto de sus autoridades, en sus funciones y competencias, no estamos de acuerdo, pero esa es nuestra inmediata realidad.

Cabe hacer notar que aún se considera a los habitantes de la Ciudad como menores de edad, por que se mantienen competencias y facultades de las autoridades federales sobre el Distrito Federal. Parece ser que existe algún tipo de temor de las autoridades federales de soltar un poco del poder que conservan sobre los habitantes capitalinos, pero nosotros nos preguntamos que relación pueden tener Delegaciones Políticas de carácter rural como son Tlahuac, Milpa Alta o Xochimilco, con el funcionamiento y competencias de los Poderes Federales. Pregunta que hasta la fecha se encuentra sin respuesta por las autoridades de la federación.

4.1 JEFE DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

En este capítulo analizamos lo referente a una nueva institución jurídica de Gobierno en el Distrito Federal, como es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Recordemos que durante muchos años tuvimos un Jefe del Departamento del Distrito Federal, cuando contra toda razón se tenía a la Ciudad de México como un simple departamento administrativo y al titular de la administración como un burócrata mas, que podía ser impuesto y

removido a voluntad del titular del Ejecutivo Federal en turno, quien con frecuencia ponía en ese puesto a uno más de sus incondicionales, cuyo único mérito era, en la mayoría de las ocasiones, ser amigo del Presidente.

Posteriormente, tuvimos reformas constitucionales durante el gobierno salinista de triste memoria, que nunca estuvieron vigentes, pues enseguida tuvieron lugar, gracias al empuje de los partidos de oposición y de la ciudadanía en general, cambios más profundos, que ahora se encuentran en vigor y que permitió recuperar para los habitantes de la Ciudad Capital de la República Mexicana, el derecho de elegir a nuestro gobernante en base al sufragio libre y directo.

En la actualidad se encuentra como titular del Gobierno del Distrito Federal, uno de los líderes más importantes del final del presente siglo, quien accedió al puesto con motivo de la abrumadora votación a su favor que obtuvo en los comicios del 6 de julio de 1997.

No obstante que estamos en desacuerdo en que se de tanta importancia a quien debe ser un simple administrador de los recursos de la Ciudad, tenemos que estar acorde con la realidad que la tradición histórica del país en general tiene respecto de los titulares de los poderes ejecutivos de cualquier nivel, por lo que al analizar sus diversas facultades, funciones y responsabilidades, se atenderá al texto de la Constitución y leyes secundarias.

Veamos ahora qué dice el texto constitucional respecto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

“Artículo 122.- ...”

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

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

Respecto del la fracción anteriormente transcrita, cabe recordar que el artículo SÉPTIMO transitorio establece que por la única ocasión respecto del

Funcionario que se elige en 1997, durará en su encargo hasta el 4 de diciembre del año 2000.

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

En el caso del párrafo antes citado, es importante señalar la restricción para que ninguna persona que con cualquier carácter haya ejercido en el pasado el puesto de Jefe de Gobierno, pueda volver a ocupar dicho cargo. Algunos han dicho que este artículo, que se refuerza con el NOVENO transitorio, está dedicado a una persona en particular, para impedir su participación en el proceso electoral que culminaría con la elección del nuevo Jefe de Gobierno, persona quien incluso promovió un juicio de amparo impugnando el proceso legislativo que dio origen a las reformas constitucionales que analizamos, juicio que en etapa de revisión, se encuentra pendiente de resolución en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Continuemos con el texto constitucional:

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

Nos parece que el párrafo transcrito, excede las facultades que debe tener el Senado de la República, al otorgarle el poder de remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

"II.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y las obligaciones siguientes:

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

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

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

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

e).- Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno, y

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

Nos parece que no tenemos mucho que comentar respecto de lo antes transcrito, que se acerca a las facultades de cualquier titular del poder ejecutivo, ya sea a nivel federal o local.

Veamos ahora qué nos dice el Estatuto de Gobierno que como ya vimos con anterioridad, es el cuerpo de leyes que regula

administrativamente a la Ciudad de México, y que según nuestro criterio debe sustituirse por una auténtica Constitución Política del Distrito Federal.

"Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:"

"Capítulo II"

"Del Jefe de Gobierno."

"Sección I."

"De la elección y la remoción."

"Artículo 52.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta, en los términos de este Estatuto y la ley electoral que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se realizará cada seis años, en la misma fecha en que se realice la elección del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 53.- Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los siguientes requisitos:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos;

II.- Tener una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección, si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad.

La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial;

III.- Tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección;

IV.- No haber desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter o denominación;

V.- No estar en servicio activo en el Ejercicio Federal ni tener mando de policía, cuando menos noventa días antes de la elección;

VI.- No ser Secretario ni Subsecretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni miembro del Consejo de la Judicatura Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en caso de los primeros y dos años en el caso de los Ministros;

VII.- No ser Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en el Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;

VIII.- No ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

IX.- No ser Secretario del Órgano Ejecutivo, Oficial Mayor, Contralor General, titular de órgano político administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, ni Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;

X.- No ser ministro de algún culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley; y

XI.- Las demás que establezcan las leyes y este Estatuto.

Artículo 54.- La Asamblea Legislativa expedirá el Bando para dar a conocer en el Distrito Federal, la declaración de Jefe de Gobierno del Distrito

Federal electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Distrito Federal en los términos de la ley en la materia.”

Respecto del artículo que antecede, recordemos que aún no se han nombrado a los integrantes del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

“Artículo 55.- Si al comenzar un periodo no se presentase el Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo, o la elección no estuviese hecha y declarada el 5 de diciembre cesará, sin embargo, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal cuyo periodo haya concluido, se reputará como falta absoluta y se encargará desde luego de la jefatura de gobierno, el Secretario de Gobierno en funciones, hasta en tanto la Asamblea Legislativa nombre al Jefe de Gobierno del Distrito Federal sustituto que terminará el cargo.

Artículo 56.- En el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el senado hará el nombramiento en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a sus normas internas. Para el nombramiento deberán cumplirse los requisitos previstos en las fracciones I, II, III, IV y X del artículo 53 de este Estatuto.

Artículo 57.- El nombramiento de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con el carácter de sustituto para concluir el periodo, que haga el senado de la República, será comunicado a los Poderes de la Unión y a los órganos legislativo y judicial del Distrito Federal.

Artículo 58.- Derogado.”

En los artículos 56 y 57 se observa que el Senado de la República tiene una gran injerencia en asuntos internos del Distrito Federal, al contar con la facultad de determinar el cese del Jefe de Gobierno, lo que consideramos es nocivo para una vida cívica adecuada y violatoria del principio de separación de poderes, ya que esta facultad podría ser usada para deshacerse de contrincantes políticos indeseables para el partido político que controlara la Cámara Alta.

“Artículo 59.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, rendirá protesta, en los siguientes términos: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes que de ellos emanen y desempeñar

leal y patrióticamente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión y del Distrito Federal, y si así no lo hiciere que el pueblo me lo demande”.

Artículo 60.- El Jefe de Gobierno, ejercerá su encargo durante seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, fecha en que rendirá protesta ante la Asamblea Legislativa.

Durante el tiempo que dure su encargo deberá residir en el Distrito Federal.

En caso de sustitución por falta absoluta o remoción, el Jefe de Gobierno sustituto, rendirá su protesta ante la Asamblea Legislativa o ante el Senado según sea el caso.

El ciudadano que ocupe el cargo de Jefe de Gobierno, con cualquier carácter o denominación en ningún caso podrá volver a ocuparlo.

Artículo 61.- En caso de falta temporal que no exceda de treinta días naturales, el Secretario de Gobierno en funciones se encargará del despacho de los asuntos de la Administración Pública del Distrito Federal por el tiempo que dure dicha falta.

Cuando a falta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sea superior a treinta días naturales se convertirá en absoluta y la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que concluirá el periodo respectivo en los términos del presente Estatuto.

Artículo 62.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá solicitar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal licencia para separarse del cargo por un periodo hasta de ciento veinte días naturales, en cuyo caso el Secretario de Gobierno en funciones quedará encargado del despacho; para el caso de que al concluir el término de la licencia concedida no se presentare, se reputará como falta absoluta y la Asamblea Legislativa nombrarán un sustituto que concluya el encargo.

Artículo 63.- Derogado.”

No está plenamente reglamentada la facultad del Senado de remover al Jefe de Gobierno, pero los siguientes artículos del Estatuto de Gobierno nos dan una idea de cómo resultaría el procedimiento.

Vemos que el Estatuto de Gobierno es contrario al texto constitucional, ya que en éste sólo se menciona al Senado, mas no a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por lo que es un exceso que a nuestro juicio es totalmente inconstitucional.

"Artículo 65.- Sólo si las comunicaciones a que se refiere el Artículo 28 son hechas suyas por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en su caso, dará inicio el procedimiento respectivo en el órgano que corresponda.

La comisión de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión que conozca de la solicitud de remoción dará vista al jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que en el término de diez días manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que estime pertinentes, debiendo dicha comisión formular el dictamen respectivo dentro de los diez días siguientes. El Jefe de Gobierno podrá acudir ante el Pleno del órgano respectivo.

La remoción será acordada por la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión."

El texto transcrito dice: "...conozca de la solicitud de remoción...", pero no dice quién está facultado para solicitar dicha remoción, lo que deja una laguna que podría ser llenada ilegalmente, pues la ley no prevé quién puede solicitar la remoción.

"Artículo 66.- Son causas graves para la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal las siguientes:

I.- Invasión de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión.

II.- Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión;

III.- No brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello;

IV.- Utilizar la fuerza pública fuera de la facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público; y

V.- Las demás que determinen otras disposiciones legales y que afecten gravemente las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público.”

Este último artículo es intervencionista respecto del Gobierno del Distrito Federal, ya que no encontramos disposición semejante en alguna Constitución Local de alguna entidad federativa, por lo que no dudamos en calificarlo de contrario a nuestra Constitución Federal.

“Sección II.

De las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Artículo 67.- Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

I.- Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa;

II.- Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;

III.- Cumplir y ejecutar las leyes relativas que expida el Congreso de la Unión en la esfera y competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

IV.- Formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia y someterlos a la consideración del Presidente de la República.

V.- Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otro modo en este Estatuto;

VI.- Nombrar y remover al Presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, de acuerdo con lo que disponga la ley;

VII.- Nombrar y remover al Procurador General de Justicia del Distrito Federal en los términos de este Estatuto;

VIII.- Promover Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y designar los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someter dichas propuestas y designaciones, según sea el caso, para su ratificación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

IX.- Proponer al Presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje;

X.- Otorgar patentes de notario conforme a las disposiciones aplicables;

XI.- Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa convoque a sesiones extraordinarias;

XII.- Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

El Secretario encargado de las finanzas del Distrito Federal comparecerá ante la Asamblea Legislativa para explicar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el año siguiente.

XIII.- Enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa la Cuenta Pública del año anterior;

XIV.- Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública;

XV.- Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública;

XVI.- Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

XVII.- Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal;

XVIII.- Remitir a la Asamblea Legislativa dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la fecha de corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

XIX.- Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto en este Estatuto y las leyes correspondientes;

XX.- Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, entre las que se encuentran las siguientes:

a).- Establecimiento de las políticas generales de seguridad pública para el Distrito Federal;

b).- El nombramiento y remoción libre de los servidores públicos de jerarquía inferior a las del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal.

c).- La determinación de la división del Distrito Federal en áreas geográficas de atención y el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos responsables de las mismas;

d).- La creación de establecimientos de formación policial; y

e).- Las demás que determinen las leyes.

Las bases de integración de los servicios de seguridad pública en la organización de la administración pública, se establecerán de acuerdo con las leyes que en la materia expidan el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Se normará el desempeño de los servicios de seguridad pública tomando en cuenta sus caracteres específicos en tanto cuerpos armados de naturaleza civil, garantes de los derechos, de la integridad física y patrimonial de la población. Sin perjuicio de lo establecido en las leyes que prevengan responsabilidades de los servidores públicos, las leyes respectivas contendrán un código que establezca los derechos y obligaciones específicos del servicio y los procedimientos para aplicar las medidas disciplinarias necesarias a efecto de mantener el orden y la integridad del mismo, conforme a los principios de honestidad, eficacia y legalidad en su prestación.

Los servicios privados de seguridad son auxiliares de la función de seguridad pública. Sus integrantes coadyuvarán con las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente, de acuerdo con los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva;

XXI.- Administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común;

XXII.- Facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea Legislativa los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones;

XXIII.- Informar a la Asamblea Legislativa por escrito, por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración, cuando la misma Asamblea lo solicite;

XXIV.- Administrar la hacienda pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones de este Estatuto, leyes y reglamentos de la materia;

XXV.- Celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios y de concertación con los sectores social y privado.

XXVI.- Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes;

XXVII.- Celebrar convenios y acuerdos de coordinación en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente, con el objeto que asuma las siguientes funciones:

a).- El manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;

b).- El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones de la ley general de la materia;

c).- La prevención y control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal; y

d).- Las demás previstas en el artículo 11 de la ley general de la materia;

XXVIII.- Declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de domicilio conforme a las leyes del Congreso de la Unión;

XXXIX.- Proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que se le requieran para el ejercicio expedito de sus funciones. Asimismo, prestar los apoyos y servicios para la realización de festividades cívicas, conmemoración de fechas, actos oficiales, ceremonias especiales, desfiles, y en general de aquellos que se realicen con motivo de acontecimientos relevantes;"

Hasta este artículo vemos que las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, no difieren mucho de las que tiene cualquier otro titular del Ejecutivo local, mas la fracción IV es un resabio de la intervención de los Poderes Federales en la administración Pública de nuestra ciudad.

En seguida vemos que la figura democrática del Plebiscito se encuentra prevista para tener vigencia en el Distrito Federal, pero su escasa reglamentación y corto alcance, la hacen prácticamente nula. Agregando que hasta la fecha, el Instituto Electoral del Distrito Federal no ha sido creado.

"XXX.- Convocar a plebiscito en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables; y

XXXI.- Las demás que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y otros ordenamientos.

Artículo 68.- A través del plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal, de conformidad con lo siguiente:

I.- No podrán someterse a plebiscito, los actos o decisiones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal relativos a:

a).- Materias de carácter tributario o fiscal así como de egresos del Distrito Federal.

b).- Régimen interno de la administración pública del Distrito Federal;

c).- Los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y

d).- Los demás que determinen las leyes;

II.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal iniciará el procedimiento de plebiscito, mediante la convocatoria que deberá expedir cuando menos noventa días antes de la fecha de realización de la misma. La convocatoria se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal así como en los principales diarios de circulación en la Ciudad, y contendrá:

a).- La explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito;

b).- La fecha en que habrá de realizarse la votación; y

c).- La pregunta o preguntas conforme a las que los electores expresarán su aprobación o rechazo;

III.- Los resultados del plebiscito serán vinculatorios para el convocante cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal;

IV.- En el año que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse plebiscito alguno durante el proceso

electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrán realizarse dos plebiscitos en el mismo año;

V.- El Instituto Electoral del Distrito Federal organizará el procedimiento de plebiscito y hará la declaratoria de sus efectos, de conformidad con lo que disponga la ley aplicable; y

VI.- Las controversias que se generen con motivo de la validez de los procesos de plebiscito serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal en los términos que establezca la ley respectiva."

"Artículo 70.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dentro del ámbito de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto, podrá:

I.- Acordar con la Federación, los Estados y Municipios limítrofes, la constitución, integración y funcionamiento de comisiones metropolitanas como instancias de organización y coordinación en las materias a que se refiere el artículo anterior; y

II.- Suscribir convenios con la Federación, los Estados y municipios limítrofes, de conformidad con las bases establecidas por las comisiones a que se refiere la fracción anterior, para determinar los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 71.- Los convenios que se celebran en el seno de dichas comisiones serán suscritos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por el servidor público que éste designe para tal efecto. Tratándose de materias concurrentes o en el caso de que se comprometan recursos federales asignados o transferidos al Distrito Federal, también deberán suscribirse por un representante de la administración pública federal.

Artículo 72.- En la coordinación metropolitana por el Distrito Federal podrán participar los titulares de las dependencias o entidades paraestatales encargadas de las materias objeto del acuerdo, así como los titulares de las demarcaciones territoriales limítrofes, conforme a las disposiciones que dicte el jefe de Gobierno.

Artículo 73.- La participación del Distrito Federal en la coordinación metropolitana, se sujetará a las siguientes bases:

I.- Tratándose de la aportación de los recursos materiales, humanos y financieros, sólo se contraerán compromisos hasta por los montos autorizados por la Asamblea Legislativa, en el presupuesto de egresos del ejercicio correspondiente;

II.- Será causa de responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal que participen en la coordinación metropolitana, contraer compromisos fuera del ámbito de sus atribuciones o de las disponibilidades presupuestales aprobadas.

III.- Los compromisos que el gobierno del Distrito Federal adquiera, así como las reglas a que se sujete su participación, deberán ajustarse a lo dispuesto por las leyes que expida la Asamblea Legislativa; las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión tratándose de materias concurrentes y en general a lo dispuesto por la legislación local aplicable a la materia de que se trate; y

IV.- En todo caso, los integrantes de las comisiones, contarán con la asesoría y el apoyo técnico y profesional necesarios de acuerdo con la naturaleza y características de la materia de que se trate.

Artículo 75.- El Jefe de Gobierno difundirá el contenido de los acuerdos y convenios entre los habitantes del Distrito federal que residan en la zona materia de los mismos, a fin de que éstos conozcan sus alcances, así como a las autoridades responsables de su ejecución."

Para terminar, podemos agregar que las facultades y competencias del Jefe de Gobierno del Distrito Federal se asemejan a los de un auténtico gobernador estatal, pero se encuentran seriamente acotadas por las facultades y competencias que la Constitución General de la República, el propio estatuto de Gobierno y leyes secundarias otorgan al Presidente de la República y al Congreso de la Unión para intervenir en la esfera jurídico-política del Distrito Federal. Sabemos que aún queda mucho por hacer para lograr que las instituciones jurídicas y políticas de nuestra ciudad tengan un rango auténticamente libre y democrático, pero no debemos desmayar en su

búsqueda, para así lograr que en el futuro podamos vivir en un régimen auténticamente democrático.

4.2 LA IMPORTANCIA JURÍDICO-POLÍTICA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.

El Poder Legislativo, en cualquier país del mundo donde se tenga la pretensión de vivir en un régimen de derecho, ocupa un lugar preponderante. Es el encargado de crear las leyes que van a regular la vida de una sociedad, en tiempo y lugar históricamente determinados. Es usual que este importante poder esté depositado en un grupo grande que se entiende representa a la totalidad de los integrantes del conglomerado humano.

El sistema parlamentario es el régimen de gobierno donde el Poder Legislativo es el más importante, porque es depositario de la soberanía y voluntad popular, integrando el Poder Ejecutivo miembros del propio parlamento, que tiene la facultad de removerlo en cualquier momento. Si bien nos parece interesante esta forma de gobierno, su análisis no es objeto de nuestro trabajo.

En el sistema presidencialista como el nuestro, es mayor la diferencia entre los poderes ejecutivo y legislativo, incluso encontramos que existe una preeminencia del Ejecutivo sobre los otros poderes.

En México hemos vivido casi desde los tiempos más remotos bajo el sistema presidencialista. Por lo que si atendemos a la historia moderna, pensando desde el final de la llamada Revolución Mexicana, encontramos el poder casi absoluto del Presidente de la República.

Lo anterior es evidente a nivel federal, por lo que a nivel local, del Distrito Federal, es mas notorio. Veamos si no, como se ha apuntado en los capítulos precedentes de esta humilde obra, cómo desde los primeros años del presente siglo el Presidente del país, ha tenido bajo su control absoluto al Distrito Federal.

Esto nos lleva a reflexionar sobre la importancia política de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que consideramos importante,

pero que aún no llega a tener el peso político que tiene una Cámara de Diputados de algún Estado de la Federación.

Poco a poco, los partidos de oposición y la ciudadanía sin partido han arrancado al Poder central espacios de poder, hasta ahora se ha logrado que el partido en el poder y el gobierno federal permitan cambios en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las Leyes que de ella derivan, para lograr que la elección del Jefe de Gobierno y de los Diputados a la Asamblea Legislativa sean electos popularmente por los habitantes de la Ciudad de México, aún falta camino por recorrer para lograr la total democratización de la Capital de la República, pues la federación se reservó espacios de poder.

Pasemos ahora al aspecto político de la Asamblea Legislativa, en la que encontramos diversas facultades de dirección y dominación, un tanto restringidas por la Federación.

Por lo que respecta a la importancia Jurídica del Legislativo local, es mayor de lo que era hace algunos años, como cuando en su nacimiento sólo tenía la facultad de elaborar Reglamentos sin la mayor importancia y emitir Bandos. Incluso la denominación ha cambiado, pues en sus inicios era llamada Asamblea de Representantes.

Veamos ahora el régimen jurídico desde el nivel constitucional, pasando por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para comprender cabalmente la importancia que tiene la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En el artículo 122 de la Constitución Federal, tenemos lo siguiente:

“BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

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

En este artículo observamos que se cambió la denominación de los miembros de la Asamblea, pasando de Representantes a Diputados, con toda la carga ideológica que conlleva. Por otro lado se establece el derecho de los ciudadanos de elegir a los Diputados por sufragio universal y directo, estableciendo la regulación electoral en materia federal como la que por esta única ocasión se aplicará en las elecciones locales de la Ciudad, así como un sistema de medios de impugnación, para hacer más transparente la resolución de los conflictos que surjan durante la votación.

"II.- Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;"

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

En la fracción transcrita, se establece la llamada "cláusula de gobernabilidad", a favor del partido mayoritario, como un resabio de la antidemocracia que aún priva en nuestro México.

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

La disposición anterior, no ofrece novedad alguna ya que es práctica común que se establezcan periodos de sesiones y de recesos en los trabajos de todo Poder Legislativo.

En seguida se transcriben las facultades de la Asamblea legislativa:

"V.- La asamblea legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

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

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

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

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

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

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

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

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser

ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificado a juicio de la Asamblea;

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

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

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

g).- Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Como podemos apreciar, las facultades jurídicas y políticas de la actual Asamblea Legislativa se acercan mucho a los de un Poder Legislativo de alguna entidad federativa, sin olvidarnos de los artículos transitorios de esta *Reforma constitucional que fijaron el inicio de la vigencia de algunas reformas para el año 1999 y 2000, como se aprecia de la lectura de los artículos octavo, décimo y décimo primero de las mencionadas reformas y que ya fueron transcritos al inicio del presente capítulo.*

Hagamos ahora un breve repaso de las disposiciones contenidas en el actual Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

"Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

Título Cuarto:

Capítulo Primero:

De la Asamblea Legislativa:"

"Artículo 36 .- La función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa en las materias que expresamente le confiere la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 37.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los diputados a la Asamblea Legislativa serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente.

La Asamblea Legislativa podrá expedir convocatorias para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros electos por mayoría relativa. Las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional serán cubiertas por aquéllos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista respectiva después de haberse asignado los diputados que le hubieren correspondido.

Artículo 44.- Las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se sujetarán a los dispuesto en las leyes generales que dicte el Congreso de la Unión en las materias de función social, educativa, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico y las demás en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determine materias concurrentes.

Artículo 45.- La leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal otorgan atribuciones y funciones sólo a los órganos locales del gobierno del Distrito Federal.

Artículo 46.- El derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal corresponde:

I.- A los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

II.- Derogada;

III.- Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y

IV.- A través de la iniciativa popular, los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentarse a la Asamblea Legislativa, proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma, de conformidad con las mismas bases:

a).- No podrá ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:

1.- Tributaria o fiscal así como de Egresos del Distrito Federal;

2.- Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;

3.- Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;

4.- Regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común, del Distrito Federal; y

5.- Las demás que determinen las leyes.

b).- Una comisión especial integrada por miembros de las comisiones competentes en la materia propuesta, verificará el cumplimiento de los requisitos que la ley respectiva establezca, en caso contrario desechará de plano la iniciativa presentada.

c).- No se admitirá, iniciativa popular alguna que haya sido declarada Improcedente o rechazada por la Asamblea Legislativa.”

En el artículo anterior parece que se establece una institución democrática, que ha sido largamente anhelada por algunos grupos políticos, pero su regulación la hacen prácticamente inexistente por la cantidad de candados que contiene.

“Artículo 48.- Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se remitirán para su promulgación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien podrá hacer observaciones y devolver los proyectos dentro de diez días hábiles con estas observaciones, a no ser que, corriendo este término, hubiese la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido de nuevo por la Asamblea.

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

Artículo 49.- Las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa para su debida aplicación y observancia serán publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Para su mayor difusión también se publicarán en el Diario Oficial de Federación.

Artículo 50.- En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, habrá una Comisión de Gobierno integrada de manera plural, en los términos de su Ley Orgánica, por diputados electos por el voto mayoritario del pleno de la Asamblea y será presidida por quien designen los miembros de dicha Comisión. Esta se elegirá e instalará durante el primer periodo ordinario del primer año de ejercicio.

Artículo 51.- En los recesos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Comisión de Gobierno, además de las atribuciones que confiere la Ley Orgánica de la propia Asamblea, tendrá las siguientes:

I.- Derogada.

II.- Acordar a petición de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, o excitativa de la mitad más uno de los Diputados que la integren, la convocatoria a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa. La convocatoria precisará por escrito, el asunto o asuntos, que deberá resolver el pleno de la Asamblea y las razones que la justifiquen.

Para los casos en que la Asamblea Legislativa deba designar un Jefe de Gobierno sustituto que termine el encargo y no se hallare reunida la Comisión de Gobierno convocará de inmediato a sesiones extraordinarias.

III.- Recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a la Asamblea y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Asamblea a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato período de sesiones; y

IV.- Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los miembros de la Asamblea Legislativa."

Como vemos, aún nos falta camino por recorrer para lograr que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sea un auténtico Poder Legislativo en nuestra Ciudad, sus facultades son restringidas y su peso político es mermado por los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales.

4.3 EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA.

Consideramos que más importante poder republicano del Estado de Derecho en las sociedades modernas es el Poder Judicial, porque fuera de toda duda, administrar los recursos económicos de una Nación es importante, así como crear leyes que ordenen la vida en sociedad, pero es claro que la impartición de justicia es fundamental para la armoniosa convivencia humana.

El Derecho contiene una síntesis de los valores morales en que cree la sociedad, por lo que se requiere que éstos estén dotados de obligatoriedad, así como para el caso de que no se respeten, debe existir la facultad del Estado para exigir su cumplimiento y es su caso castigar por su violación. De esa manera, lograr la correcta y efectiva convivencia humana dentro del orden social que otorga el Estado es y debe ser resultado de la administración de justicia, a quien corresponde la aplicación final de las normas que integran el orden jurídico nacional, esto es al Poder Judicial.

Como apoyo a nuestra opinión, transcribimos la siguiente interpretación constitucional:

"PODER JUDICIAL.- La Constitución le confirió caracteres de independencia, universalidad, preexistencia y responsabilidad, ya de un modo explícito, ya implícitamente, así como la facultad exclusiva de aplicar las leyes, en las causas civiles y criminales; instituye tal Poder, como universal para juzgar a todos los individuos, sin ninguna especialidad, ni por razón de las cosas ni de las personas.

T-III, p. 901, Amparo Civil en revisión, "Banco Hipotecario de Crédito Territorial Mexicano, S.A.", 23 de septiembre de 1918, unanimidad de 9 votos."⁶⁴

Además, tenemos los lúcidos conceptos de un moderno constitucionalista mexicano, Emilio Krieger: "Soberanía del Poder Judicial".

"Uno de los tres poderes gubernamentales estudiados por la doctrina clásica y acogido expresamente por la Constitución esta integrada por los órganos del poder público, cuya función es resolver mediante decisiones obligatorias y coactivas, que entrañan la definición y aplicación del derecho en los casos de enfrentamiento. Por la naturaleza de su función, los órganos jurisdiccionales deben estar investidos de la potestad para pronunciar decisiones vinculantes, la cual deben ejercitar con plena independencia de los otros poderes.

⁶⁴ La Constitución y Su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Fondo de Cultura Económica, Volumen IV. M-P., Primera Edición, México, 1993. pág. 2982.

Por ello, sin duda alguna, en la moderna teoría jurídica del Estado. El Poder Judicial debe estar revestido de la soberanía que, dimanada de la que corresponde originariamente al pueblo, deben ejercer los órganos jurisdiccionales en los campos de su competencia.

Si se revisan los artículos 39, 40, 94, 95, 103, 107 y demás relativos de la Constitución Política, se encontrará, sin duda alguna, la base para la existencia de un Poder Judicial Federal, integrado como en el mismo ordenamiento se dispone y con el ejercicio soberano de las potestades que ahí se señale.

Junto a ese Poder Judicial, la propia Carta Magna establece los fundamentos para la existencia de los poderes judiciales de las entidades federativas, con sus propias y autónomas esferas de competencia, de conformidad con los artículos 116 y 124 y demás relativos de la Constitución y, complementariamente, por las normas contenidas en las respectivas constituciones de las entidades.

El conjunto de órganos jurisdiccionales federales integra un todo orgánico llamado Poder Judicial Federal, y los 32 agrupamientos de las entidades federativas conforman los 32 poderes judiciales que ejercen sus funciones en tales entidades (incluido para estos efectos el Departamento del Distrito Federal, aunque éste, como se sabe, tiene una situación especial de dependencia del Poder Ejecutivo Federal).⁶⁵

En el sistema de garantías individuales de los gobernados contempladas en nuestra Constitución Federal, está prevista la administración de justicia, como ejemplo, transcribimos la siguiente ejecutoria:

"JUSTICIA, EXPEDICIÓN DE LA.- La garantía que consigna el artículo 17 de la Constitución General de la República, sobre que los tribunales deben estar expeditos para administrar gratuitamente justicia, en los plazos y términos que fija la ley, no se viola sino cuando los tribunales se rehusan a aceptar las promociones legales de los particulares, o a resolver, dentro de sus facultades, las controversias que les sean sometidas, pero no cuando la gestión del quejoso es aceptada, tramitada y resuelta con arreglo a la ley.

⁶⁵ Krieger, Emilio, En Defensa de la Constitución, Violaciones Presidenciales a la Carta Magna., Editorial Grijalbo, S.A. de C.V., México, 1994. pp. 97 y 98.

T. XLIII, p.1312, Amparo Civil en revisión 5522/33, L.G. Molina, Co., Inc., 19 de febrero de 1935, unanimidad de 5 votos.”⁶⁶

Una vez que tenemos claro lo que debemos entender por Administración de Justicia, como la función del Poder Judicial en beneficio de la sociedad y del Estado de Derecho, pasemos ahora a analizar lo que significa para nuestra materia, esto es, en el ámbito del Distrito Federal.

Tenemos que en la BASE CUARTA del artículo 122 de la Constitución Federal, el Constituyente permanente reglamentó lo referente al Poder Judicial del Distrito Federal, en los siguientes términos:

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

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

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

II.- La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser

⁶⁶ La Constitución y Su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Fondo de Cultura Económica, Volumen III. F-L., Primera Edición, México, 1993. Voz: JUSTICIA.

magistrado y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

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

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

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

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

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

El Estatuto de Gobierno repite, casi en los mismos términos, a la Carta Magna:

"CAPITULO III"

"DE LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE LA FUNCIÓN JUDICIAL"

"Artículo 76.- La función judicial del fuero común en el Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, jueces y demás órganos que su ley orgánica señale. Dicha ley regulará también su organización y funcionamiento.

Artículo 77.- El ingreso y promoción de los servidores públicos a los órganos que ejerzan la función judicial en el Distrito Federal, distintos del

Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, se hará mediante el sistema de carrera judicial, que se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honradez e independencia.

El ingreso y promoción a la carrera judicial se hará a través de concurso interno de oposición y de oposición libre en la proporción que determine el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal en base al número de vacantes a cubrir.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal contará con un órgano auxiliar en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los servidores públicos de la institución y de quienes aspiren a ingresar a ella, con el fin de fortalecer los conocimientos y habilidades necesarios para el adecuado desempeño de la función judicial.

Artículo 78.- La Asamblea Legislativa resolverá, en un plazo de quince días, por el voto de mayoría de sus miembros presentes, respecto de los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haya realizado el Jefe de Gobierno. Si nada se resolviese dentro de ese plazo, se tendrán por aprobados los nombramientos y el o los designados entrarán a desempeñar sus funciones.

Si la Asamblea Legislativa no aprueba el nombramiento, el Jefe de Gobierno presentará una nueva propuesta en los términos de la fracción VIII del artículo 67 de este Estatuto.

Artículo 79.- En caso de que la Asamblea Legislativa no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Jefe de Gobierno hará un tercero que surtirá sus efectos desde luego como provisional y que será sometido a la aprobación de la Asamblea.

Dentro de los quince días a que se refiere el artículo anterior, la Asamblea deberá aprobar o no el nombramiento y si nada resuelve, el magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo, haciendo el Jefe de Gobierno la declaración correspondiente. Si la asamblea desecha el nombramiento, cesará en sus funciones el magistrado provisional y el Jefe de Gobierno le someterá un nuevo nombramiento.

Artículo 80.- Para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia se deberán reunir los mismos requisitos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. Se requerirá además haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. En igualdad de circunstancias, se preferirá a los originarios o vecinos del Distrito Federal en la forma que determine la ley. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectivamente.

En la designación de los magistrados, el jefe del Distrito Federal deberá escuchar la opinión previa del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el cual verificará que se cumpla con los requisitos a que se refiere el artículo 122, fracción VII, de la constitución política de los estados Unidos Mexicanos, así como las condiciones previstas en el párrafo anterior.

Artículo 81.- Los magistrados percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su cargo, y estarán sujetos a lo dispuesto por el artículo 101 de la Constitución Política del Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 82.- Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su cargo, podrán ser ratificados, y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la ley federal de la materia.

En la ratificación de magistrados intervendrán las mismas autoridades y se seguirán las mismas formalidades que para su designación.

Artículo 83.- La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales estarán a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en los términos que, conforme a las bases que señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto, establezca la ley orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa."

Por otro lado, la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en sus dos primeros capítulos expresa que:

"Artículo 1º.- La administración e impartición de justicia en el Distrito Federal corresponde al Tribunal Superior de Justicia y demás órganos Judiciales que esta Ley señale, con base en lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y demás ordenamientos legales aplicables.

Artículo 2º.- El ejercicio jurisdiccional en todo tipo de asuntos civiles, mercantiles, penales, familiares, del arrendamiento inmobiliario y concursales del orden común, y los del orden federal en los casos que expresamente las leyes les confieran jurisdicción, corresponde a los servidores públicos y órganos judiciales que se señalen a continuación:

I.- Magistrados del Tribunal Superior de Justicia;

II.- Jueces de lo Civil;

III.- Jueces de lo Penal;

IV.- Jueces de lo Familiar;

V.- Jueces del Arrendamiento Inmobiliario;

VI.- Jueces de lo Concursal;

VII.- Jueces de Inmatriculación Judicial;

VIII.- Jueces de Paz;

IX.- Jurado Popular;

X.- Presidentes de Debates; y

XI.- Arbitro.

Los demás servidores públicos y auxiliares de la administración de justicia intervendrán en dicha función en los términos que establece esta Ley, los códigos de procedimientos y demás leyes aplicables."

Basados en las consideraciones transcritas, tenemos que el Poder Judicial del Distrito Federal, es el que más se asemeja a sus similares de las

entidades federativas, porque tiene independencia para emitir sus resoluciones, tiene autonomía técnica, administrativa y procedimental, así como una ley especial que lo rige. En la designación de sus máximas autoridades no interviene los poderes federales, por lo que podemos afirmar que es el Poder local de nuestro Distrito Federal que se ha mantenido más alejado de la influencia de aquellos.

Debemos pugnar porque al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se le de la importancia que tiene, asignándole mayores recursos económicos que le permitan contratar a personal más capaz y eficiente, así como adquirir los instrumentos modernos que la ciencia y tecnología reciente han aportado para lograr mayor seguridad y calidad en la alta función que le compete.

CONCLUSIONES.

PRIMERA: En la organización política de nuestro país, el sistema federal de gobierno, ha prevalecido como uno de los elementos fundamentales en el transcurso de nuestra historia constitucional, pero éste tiene que ser constantemente revisado por las autoridades, tanto administrativas como legislativas, para adecuarlo a los retos del desarrollo. La propuesta es pugnar porque exista en México un auténtico federalismo, ya que en muchas ocasiones tiene matices de sistema centralista, lo que es propiciado por una participación predominante de las autoridades federales en asuntos que pueden ser manejados directamente por las autoridades de los Estados Federados.

SEGUNDA: La teoría de la división de poderes ha resultado indispensable en los sistemas democráticos de gobierno. De alguna u otra manera, en todos los países es aceptada y ha sido plasmada en sus sistemas normativos, pero lo difícil es que tenga una efectiva aplicación. En el caso de México, vemos que ha existido el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes, tanto a nivel federal como a nivel estatal. Consideramos que debemos concentrar esfuerzos para lograr el equilibrio entre los poderes, sobre todo impulsando la independencia del Poder Judicial; cuando hemos recorrido algunos de los Estados del país, hemos observado que este poder se encuentra en desventaja, porque los juzgados y tribunales funcionan con mínimos recursos, en lugares inapropiados y con escaso e impreparado personal, lo que se refleja en una deficiente administración de justicia en perjuicio de los ciudadanos y del propio estado.

TERCERA: Consideramos que el Distrito Federal ha sido desde los tiempos más remotos el centro neurálgico de nuestro país, por lo que debemos mejorar las relaciones jurídico-políticas entre sus habitantes y el Gobierno. Si bien la ficción jurídica de tener un espacio de territorio, sede de los poderes federales es necesaria para el correcto desarrollo de sus funciones, ésta no debe implicar menoscabo de los derechos de sus habitantes. No debemos olvidar que los poderes públicos tienen la función de procurar el bien común del pueblo, por lo que cualquier desviación es errónea y debemos combatirla. En la actualidad se han dado cambios importantes en la organización política y administrativa de la Ciudad, pero consideramos que no han sido suficientes. No basta con elegir democráticamente al Jefe de Gobierno, a los Diputados a la Asamblea Legislativa, y como está previsto en el futuro cercano, a los titulares de las

todavía hoy Delegaciones Políticas, consideramos que se debe lograr la autonomía presupuestal. Asimismo es importante lograr el fortalecimiento del Poder Judicial del Distrito Federal, asignándole los recursos necesarios para elevar la calidad de su trabajo, capacitando a sus servidores públicos, además de incrementar sus salarios para atraer a los abogados más calificados, todo ello, estamos seguros, redundará en la elevación de la calidad de la administración de justicia que queremos los ciudadanos.

CUARTA: El Estatuto de Gobierno es el cuerpo legal que norma la administración pública de Nuestra Ciudad Capital, pero consideramos que lo hace desde una visión preponderantemente administrativa, ya que falta establecer en éste, por ejemplo, el sistema electoral que debe regir las próximas elecciones de las autoridades del Distrito Federal, además de que debe contener, un sistema de medios de impugnación en materia electoral, que permita dirimir en términos legales, las posibles controversias que se susciten con motivo de las jornadas electorales.

QUINTA: Al revisar las diversas Constituciones Políticas que han regido a nuestro país, vemos que en algunas el Distrito Federal fue escasamente mencionado. En la Constitución vigente, se le dio el carácter de un departamento administrativo al Distrito Federal, fue hasta las reformas constitucionales de agosto de 1996, específicamente los artículos 73 fracción VI y 122, que se dieron espacios de participación democrática a los ciudadanos de la capital, entre los cuales contamos, la elección por votación universal y directa de las autoridades administrativas y legislativas, consideramos que este es el principio de un largo camino de reformas para dotar al Distrito Federal de una verdadera autonomía, como es de esperarse de una entidad federativa.

SEXTA.- La Constitución Política de 1917, reconoce al Distrito Federal como una entidad federativa, lo dotó de territorio propio, consideró el supuesto de que, en caso de que los Poderes de la Unión, se trasladasen a otro lugar, lo que conocemos ahora como Distrito Federal, se erigiría en el Estado del Valle de México. La fracción VI del artículo 73, precisó las facultades legislativas del Congreso de la Unión, así como las facultades administrativas del titular del Ejecutivo Federal, sobre el Distrito Federal, no es sino hasta la reforma de agosto de 1996, que se estableció en el artículo 122, la naturaleza jurídica del Distrito Federal, y la conformación de su gobierno, delimitando las facultades de los Poderes Federales y de los Organos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

SEPTIMA: La Constitución Federal fue reformada en el año de 1928, suprimiendo el sistema municipal del Distrito Federal, lo que originó la creación de delegaciones políticas, como una forma de desconcentrar la administración pública de la Ciudad. Las autoridades de las delegaciones serían nombradas por el titular del llamado Departamento del Distrito Federal, sin injerencia de los ciudadanos. Esto último va a ser modificado, en virtud de que está previsto que se elijan las hoy autoridades delegacionales por voto universal y directo de los habitantes de la Capital de la República.

OCTAVA: Las reformas constitucionales de agosto de 1996 implicaron importantes avances en la democratización del Distrito Federal. En la actualidad, el Poder Legislativo de la Federación aún conserva competencia para legislar en aquello que no esté expresamente conferido a la Asamblea Legislativa, el Poder Ejecutivo Federal también tiene amplias facultades sobre la Ciudad, como es la de proponer al Senado a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en caso de remoción. Consideramos que falta un mayor esfuerzo legislativo para que la Ciudad de México, sea cada vez más autónoma en la toma de decisiones políticas y administrativas.

NOVENA: Tenemos la convicción de que una de las reformas constitucionales más importante de agosto de 1996, fue la de instituir la elección por voto universal y directo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, es relevante que podamos ejercer la democracia al escoger entre diversas opciones políticas a nuestro gobernante, para de esta forma impulsar una mayor competencia política y el mejoramiento de la administración pública de la Ciudad.

DÉCIMA: La Asamblea Legislativa adquirió amplias facultades legislativas, lo que implicará probablemente que cada vez se acerque más a lo que es un Congreso Local. A la fecha los diputados a la Asamblea Legislativa no han legislado en lo referente a la ley electoral local, ni han formalizado la creación del Tribunal que habrá de dirimir los posibles conflictos electorales; no se han nombrado a los funcionarios que la presidirán. A partir de 1999, tendrán la facultad de legislar en materia civil y penal, por lo que esperamos que haga plausible la autonomía que se les fue conferida.

DÉCIMA PRIMERA: El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, es como en la mayoría de los Estados, el Poder público más relegado. Si bien sus atribuciones y competencia se acercan mucho al ideal, la falta de recursos económicos y la poca importancia que el sistema político mexicano ha dado a la administración de justicia hace que el trabajo de los jueces y magistrados del fuero local se hagan en condiciones sumamente difíciles. La impartición de justicia en la Ciudad más grande del mundo y capital de la República Mexicana se da en condiciones precarias, faltan útiles de trabajo, locales adecuados, personal con excelente preparación, sueldos acordes con la alta función desarrollada, y en general todo aquello que redundaría en una mejor administración de justicia.

Creemos que la labor más importante que tenemos que acometer es la dignificación del Poder Judicial del Distrito Federal, pugnando por su independencia económica, que los requisitos para trabajar en los juzgados sean exhaustivos, seleccionando sólo aquéllos elementos que acrediten calidad y excelencia, que los cargos de Magistrado y Juez sean ganados mediante rigurosos exámenes de oposición para que lleguen sólo aquéllos abogados que prueben poseer los conocimientos y comportamiento profesional dignos de la alta investidura que ostentan.

BIBLIOGRAFÍA

A) LIBROS

Becerra Ricardo, Salazar Pedro, Woldenberg José, La Reforma Electoral de 1996. Una descripción general. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México 1997.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., Novena Edición, México, 1994.

Calzada Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional. Editorial Harla, S.A. de C.V., 1990.

Carpizo, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Décima Tercera Edición, Siglo XXI Editores, México 1996.

Carpizo Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Décima Edición Editorial Porrúa.- México, 1997.

Gutiérrez Aragón, Raquel y Ramos Verástegui, Rosa María. Esquema Fundamental del Derecho Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., Décima Primera Edición, México, 1993.

Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 1993.

Hauriou, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editorial Ariel, S.A., España, 1980.

Krieger, Emilio. En Defensa de la Constitución, Violaciones presidenciales a la Carta Magna. Editorial Grijalbo, S.A. de C.V., México, 1994.

Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes, Editorial Porrúa, S.A., Sexta Edición, México, 1985.

Noriega Elío Cecilia, El Constituyente de 1842.- Universidad Nacional Autónoma de México. Primera Edición. México 1986.

Rabasa, Emilio O y Caballero, Gloria. Mexicano: Esta es tu Constitución. Miguel Ángel Porrúa, S.A. y Comisión de Régimen Interno y Concertación Política; Comité del Instituto de Investigaciones Legislativa y Comité de Asuntos Editoriales de la Cámara de Diputados. México 1997.

Sayeg Helú Jorge, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., Primera Edición, México, 1987.

Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-1997. Editorial Porrúa, S.A., Vigesésima Edición, México 1997.

Valadez, Diego. Los Derechos del Pueblo Mexicano.

B) DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, S.A., México 1996.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo D-H. Editorial Porrúa, S.A. y U.N.A.M. México 1997.

Diccionario de Política A-J.- Dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci Redactor. Gianfranco Pasquino.- Siglo XXI Editores, S.A. Octava Edición 1994.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIII.- Gara-Hijo.- Editorial Bibliográfica Argentina, S.R.L., Buenos Aires Argentina, 1969.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVII, Jact-Lega., Editorial Driskill S.A., Argentina, 1978.

García Pelayo y Gross, Ramón, Español Moderno, Diccionario Práctico, Larousse, Ediciones Larousse, S.A., Decimosexta Edición, México, 1983.

La Constitución y Su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Fondo de Cultura Económica, Volúmenes III y IV. Primera Edición, México, 1993.

Pallares, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, S.A., Vigesésima Edición. México, 1991.

Serra Rojas, Andrés. Diccionario de Ciencia Política. Tomo II. Más Actual Mexicana de Editores, S.A. de C.V. México 1997.

C) DOCUMENTOS

Cuadernos De La Reforma Política De La Ciudad De México.”-“El Gobierno de la Ciudad de México. 1524- 1992. Departamento del Distrito Federal, 1992. Diseño y producción: El Equilibrista. Diseño Gráfico y Servicios Editoriales, S.C. Impreso y hecho en México por Offset Rebosán, S.A. México, 1992.

D) LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Primera Edición, México, 1997.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, décima séptima edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1997.

Exposición de motivos de la iniciativa de ley para reformar el artículo 107 constitucional (aprobada por el Congreso de la Unión en abril de 1988), citado por Renato Sales Gasque en “La Suprema Corte de Justicia de la Nación como único controlador de la constitucionalidad” en “Obra Jurídica Mexicana”, Procuraduría General de la República y Gobierno del Estado de Guerrero, México 1988, Tomo V.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, décima séptima edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1997.

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Greca Editores, Primera Edición, México, 1996.

Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes, décima séptima edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1997.