

"EL PODER LEGISLATIVO LOCAL EN EL  
MARCO DE LA REFORMA POLITICA EN  
EL DISTRITO FEDERAL."

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
SALVADOR DAVID NAVARRO VILLA

ASESOR: LIC. CLAUDIA ORTEGA MEDINA

MÉXICO D. F.

2011





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.

**EL PODER LEGISLATIVO LOCAL, EN EL MARCO DE LA REFORMA  
POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL**

---

**INDICE.-**

**INTRODUCCION.-**..... 4

**CAPITULO PRIMERO: LA CIUDAD DE MÉXICO Y EL DISTRITO FEDERAL ...** 6

1.- Fundación y Evolución de la Ciudad de México hasta la Primera Constitución Federal de 1824 ..... 6

2.- Concepto y Naturaleza ..... 25

3.- Su función y Organización en el Estado Federal ..... 38

**CAPITULO SEGUNDO: CONTEXTO JURIDICO POLITICO DE LA CAPITAL DE LA REPUBLICA MEXICANA, EN LA HISTORIA DEL PAIS Y SU EVOLUCION CONSTITUCIONAL** ..... 42

1.- Época Colonial. 1524 – 1810 ..... 42

2.- Época de Independencia. 1810 – 1824 ..... 45

3.- Primera República Federal. 1824 – 1835 ..... 49

4.- Repúblicas Centralistas. 1835 – 1846 ..... 54

5.- Segunda República Federal. 1846 – 1857 ..... 58

6.- Tercera República Federal. ....	62
7.- Gobierno Constitucional. 1861 – 1863 .....	65
8.- Segundo Imperio. 1864 – 1867 .....	67
9.- Cuarta República Federal. 1867 – 1903 .....	70
10.- Época Revolucionaria. 1907 – 1917 .....	75
11.- La reforma Obregonista 1928 .....	79

**CAPITULO TERCERO: ESTRUCTURA JURIDICO – POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL, EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917. .... 83**

1.- El Ayuntamiento en México y su evolución.- (1876 – 1912) .....	83
2.- Organización jurídico – política del Distrito Federal de conformidad con el texto de la Constitución Política de 1917. ....	89
3.- La reforma de 1928 y la organización política del Distrito Federal hasta 1986. ....	99

**CAPITULO CUARTO: LA BUSQUEDA DE UN CONGRESO LOCAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. EVOLUCIÓN, INTEGRACIÓN Y FACULTADES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. .... 102**

1.- La reforma constitucional de 1986 – 1987 y la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. ....	102
--	-----

2.- La reforma constitucional de 1993. ....	106
3.- La reforma constitucional del 22 de agosto de 1996. ....	116
4.- El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y al Asamblea Legislativa del Distrito Federal. ....	122
5.- Acuerdos de la Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal de febrero de 1998. ....	129
6.- Reforma Política de 2000.- ....	141
7.- Reformas Constitucionales de diciembre de 2001.- ....	146
8.- Propuesta de Reforma Política para el Distrito Federal 2010. ....	159
<b>CONCLUSIONES.</b> ....	178
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	196

## **INTRODUCCION.-**

---

El presente trabajo de tesis tiene como finalidad analizar desde el punto de vista histórico, jurídico y político, el desarrollo del poder público, principalmente el poder legislativo, desde sus inicios hasta lo que hoy en día se conoce como Distrito Federal, así como algunas formas de gobierno y la incidencia que éstas han tenido en la clasificación sui generis que se le ha dado como asiento de los poderes federales.

Desde su origen como la gran Tenochtitlan, la Ciudad de México ha sido el centro de la vida económica, política y social del país, a pesar de los vaivenes históricos que ha sufrido.

Sin embargo, a lo largo de su evolución y transformación esta gran Ciudad y sus habitantes hasta la fecha han sido considerados como ciudadanos de segunda en cuanto al ejercicio de sus derechos políticos, al no gozar de los mismos derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra a los habitantes de cualquier otro Estado de la Federación.

Igualmente, dentro de las discusiones acerca de la naturaleza jurídica del Distrito Federal, una de las más recurrentes y que hasta la fecha ha seguido siendo materia de discusión y análisis, es la que se refiere al carácter distinto al que adquirió desde sus orígenes político – administrativos como capital del país desde tiempos de prehispánicos hasta nuestros días.

Recordemos que al establecer el sistema federal al igual que en los Estados Unidos de Norteamérica, en México el Distrito Federal adquirió características distintas al originalmente planteado en la unión americana.

Sin embargo, no es necesario señalar que a pesar de que el Distrito Federal en nuestro país desde el inicio como sede de los poderes federales ha contado con instituciones propias y similares a las de cualquier estado de la Federación, como lo es un Tribunal Superior de Justicia con jurisdicción local, así como Ayuntamientos como autoridades administrativas locales, pero nunca con un poder legislativo propio y autónomo, sobre todo con facultades plenas.

En ese sentido e inmersa en estas discusiones en cuanto darle al Distrito Federal nuevas formas de gobierno, de organización y de representación política, es cuando nace la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como órgano de representación popular con facultades limitadas, pero que a lo largo de 20 años se ha ido consolidando en un poder legislativo autónomo, al igual que el de cualquier otro estado de la República.

En este punto es donde se inserta el objeto de estudio y análisis de la presente investigación, en entender el desarrollo de la organización de los poderes públicos en el Distrito Federal, su conformación, concepto y evolución histórica, pero sobre todo jurídica y en particular la consolidación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en un Congreso Local con facultades plenas y no limitadas como actualmente sucede.

Pensamos que existen diversos planteamientos sobre la forma en que puede y debe organizarse la Ciudad de México para enfrentar con éxito el reto histórico de hacer compatible su capital de la República y asiento de los poderes federales, con el ejercicio pleno de los derechos políticos de sus habitantes, más allá de las decisiones políticas que han detenido esa consolidación hasta nuestros días.

Finalmente, proponemos al final del presente estudio una serie de propuestas que a nuestro juicio deberían consolidarse a efecto de poder llevar a buen término una verdadera reforma política del Distrito Federal

## **1.- LA CIUDAD DE MÉXICO Y EL DISTRITO FEDERAL.**

---

### **1.1- Fundación y evolución de la Ciudad de México hasta la primera Constitución Federal de 1824.-**

---

México es un país de grandes contrastes y contradicciones, donde lo real y lo ficticio se mezclan y llegan a confundirse, lugar en donde lo lógico cobra dimensiones de incoherencia y lo mágico parece ser cotidiano.

La Ciudad de México ha sido, a lo largo de su historia, capital de diversas formas de Estado y de Gobierno. Fue el centro del poder en el imperio azteca y metrópoli del Virreinato durante la etapa del dominio colonial que la monarquía española nos impuso durante casi tres siglos. Posteriormente, en 1824 se le designó como Distrito Federal, cuando México surge como nación independiente, y se transformó después en la Capital de la República centralista, considerada dentro del Departamento de México en los periodos constitucionales consecutivos de 1836 y 1843, respectivamente. Fuera de los casos extremos, la Ciudad de México, desde 1846, ha sido sede de los poderes federales.

Debido a la complejidad en que se encuentra inmersa la Ciudad de México, es indispensable recurrir al análisis histórico para comprender el porqué de tan interesante evolución, en diferentes ámbitos, que abarcan desde el aspecto histórico, político, económico y social.

Por lo anterior, nos parece en principio que hablar de la fundación de la Ciudad de México, es remontarnos a la fundación de la antigua Tenochtitlan, Ciudad de los Dioses, lugar del altiplano mexicano ubicado en la región conocida como Cuenca de México.

Se encuentra delimitada al norte, por las sierras de Tezontlalpan, Tepetzotlán y Pachuca; al sur, por las del Ajusco y de Chichinautzin; al oriente, por la Sierra Nevada (donde sobresalen por su altitud y majestuosidad los picos del Popocatepetl y del Iztaccíhuatl); y al poniente, por las sierras de las Cruces, el Monte Alto y el Monte bajo. Todas estas sierras tienen como su origen el volcánico.<sup>1</sup>

Las sierras que rodean el Valle de México forman uno de los aspectos físicos que caracterizan y restringen a la Cuenca de México. El nivel mantiene una altitud promedio de 2,200 metros sobre el nivel del mar, que sólo cuenta con algunas elevaciones de altura media como las sierras de Guadalupe y de Santa Catarina, al norte y suroriente, respectivamente.

Otro de los aspectos relevantes de la geografía en dicho Valle, es el relativo a los ríos y arroyos que bajan por las sierras por el poniente de la Cuenca; los más destacados por el afluente que contenían son: Magdalena, La Piedad, Los Remedios y Cuautitlán que junto con otros de menor envergadura y con los manantiales del sur, formaban una serie de lagos: Chalco, Xochimilco, Xaltocan y Zumpango. Esta ubicación lacustre fue uno de los aspectos naturales de más consecuencias en la vida de la naciente Ciudad, puesto que periódicamente la sometería a constantes y graves inundaciones, además de darle una de sus principales características urbanas de entonces.<sup>2</sup>

Además, en dicho lugar se tienen indicios de que la zona ha sido habitada desde hace aproximadamente 20 mil años, como lo demuestran los restos encontrados en Tlapacoya y Tepexpan, aunque la principal vertiente de la civilización mesoamericana provino de la región del Golfo de México, conocida con el nombre genérico de olmeca.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Gamboa de Buen, Jorge. *Ciudad de México, una visión*, México, FCE 1994, p. 12.

<sup>2</sup> IDEM p.14

<sup>3</sup> Lorenzo, Jose Luis. *Historia General de México*, México, COLMEX, 2000, p. 63

Dentro del Valle y la Cuenca de México otros pueblos fueron asentándose en las fértiles orillas de los lagos practicando una incipiente agricultura, complementando su dieta con peces y recolección propia del lugar.

Dentro del desarrollo de las civilizaciones asentadas en esa zona, es hasta el siglo XIII cuando llegan al Valle provenientes de Aztlan (sitio mítico y mágico que consignan la mayoría de los historiadores) los mexicas.<sup>4</sup> Su dios tutelar era Huizilopochtli (zurdo coilibri) que representa un carácter austero y guerrero. Fueron conducidos por el sacerdote Tenoch hacia el lugar en donde, después de luchar contra los pueblos establecidos para conseguir un sitio en las riberas de los lagos, en 1299 se asientan en las orillas del lago de Chapultepec, lugar privilegiado por su posición estratégica y recursos naturales; sin embargo, son expulsados por los Acohuas hacia un pequeño islote en el lago.<sup>5</sup>

Es allí, donde concluye la peregrinación secular de los mexicas; la señal para ello fue la visión de un águila devorando una serpiente sobre una planta de nopal que crecía sobre un islote. Fue así como se fundó la Ciudad de México – Tenochtitlan el 8 de junio de 1325.<sup>6</sup>

En este punto, es necesario mencionar que la intensa actividad del pueblo mexica y el contacto con diversos pueblos de la región les permitió asimilar diversos conocimientos, formas de organización y expresiones culturales de la más diversa índole. Los mexicas fueron los sucesores de varios pueblos guerreros que habían dominado el Valle de México. Su propio imperio en gran parte se consolidó debido

---

<sup>4</sup> Al pueblo generalmente llamado azteca se le denomina mexica, pues es el término que ellos mismos utilizaban. Ni Cortés, ni Bernal Díaz del Castillo, ni Fray Bernardino de Sahún emplearon el término de aztecas. La palabra azteca, que dicha correctamente es aztlaneca, o sea natural de Aztlán, no se empleaba en el siglo XVI (aunque posiblemente se usara en el siglo XIII). Fue Francisco Clavijero el que la convirtió en una palabra popular en el siglo XVIII, seguida de Prescott en el XIX. Por ello, al hablar de los mexicas se hace referencia al pueblo como tal. Para mayor ilustración ver la introducción de la obra de Hugh Thomas, *la Conquista de México*.

<sup>5</sup> Bernal, Ignacio. *Historia General de México*, México, COLMEX, 2000, pp. 165 y 157.

<sup>6</sup> Lorenzo, Jose Luis. op. cit. p.68.

a las conquistas militares y al sometimiento que ejercían hacia los pueblos conquistados.<sup>7</sup>

En un periodo de tan sólo doscientos años lograron someter a pueblos vecinos, construir una ciudad extraordinaria y llevar su presencia a lugares tan lejanos como el Soconusco (Sur de lo que actualmente es el estado de Chiapas). El recuerdo de Aztlán (Cuidad – Isla) es ampliado y consolidado empleando los antiguos modelos de Teotihuacan y Tula: orientación astronómica de los ejes de la ciudad y un recinto ceremonial al centro.

La gran capital mexicana, Tenochtilan, era inmejorable en su traza y ordenamiento urbano, al igual que las grandes metrópolis europeas de ese entonces.

Al igual que Venecia, ciudad con la que se le compararía frecuentemente en esa época, la edificación requirió varias generaciones.<sup>8</sup> Sus habitantes extendieron la diminuta isla natural formando un terraplén artificial de más de 1,000 hectáreas, llenando de fango y rocas huecos cerrados con estacas. En Tenochtitlan había unos treinta elegantes y altos palacios construidos con una piedra volcánica rojiza y porosa, conocida hoy en día como tezontle.<sup>9</sup> Las casas más pequeñas, de una sola planta, en las que vivían los aproximadamente 250 mil habitantes, eran de adobe y generalmente pintadas de blanco.

El centro de Tenochtitlan era un recinto sagrado, amurallado, compuesto de numerosos edificios religiosos, entre ellos varias pirámides con templos en la cima. Las calles y los canales partían desde el recinto hacia los cuatro puntos cardinales y cerca se encontraba la casa del emperador.

La ciudad contaba con muchas pirámides de menor tamaño, cada una de las

---

<sup>7</sup> Thomas Hugh; *La Conquista de México*, México, Editorial Planeta, 2000, p. 13

<sup>8</sup> Varios textos que se escribieron alrededor de esa época se refieren a Tenochtitlán como la pequeña Venecia Americana.

<sup>9</sup> Thomas Hugh. op. cit. p. 27

cuales constituía la base de los templos dedicados a los distintos dioses; las pirámides mismas, edificios característicos en gran parte de las culturas mesoamericanas, eran un tributo humano al esplendor de los volcanes circundantes.<sup>10</sup>

Como podemos observar, la traza urbana de la ciudad estaba conformada de acuerdo con un diseño bien planeado y respondía a las necesidades de sus habitantes.

En cuanto a la seguridad de la propia ciudad (recordemos que el pueblo mexica se caracterizó por su espíritu guerrero) ésta se sostuvo gracias a la alianza con otras dos ciudades, Tacuba y Texcoco, al oeste y al este del lago respectivamente, siendo ambas satélites de Tenochtitlan. Estos aliados ayudaban a garantizar una economía mutuamente ventajosa de unas cincuenta ciudades – estado lacustres; muchas de ellas se divisaban entre sí, pero ninguna era autosuficiente, por lo que era necesaria dicha alianza.

Por otra parte, los emperadores<sup>11</sup> del México antiguo no dominaban únicamente el Valle de México; más allá de los volcanes y durante las tres generaciones anteriores, habían establecido su autoridad llegando hasta el oeste al golfo de México. Así pues, el imperio mexica dominaba tres zonas distintas: el trópico, cerca de los océanos; una zona templada; y la región montañosa más allá de los volcanes.

En cuanto a su extensión podemos decir que, según datos disponibles de la época, el corazón del imperio, el Valle de México, medía unos ciento veinte kilómetros de norte a sur y unos sesenta de este a oeste: o sea unas mil doscientas hectáreas; pero el imperio mismo cubría unas mil quinientas

---

<sup>10</sup> Bernal, Ignacio. op. cit. p. 164

<sup>11</sup> Se denominan emperadores al traductor el término *huey tlatoani*, literalmente alto portavoz. Véase al respecto la explicación en la obra de Collier y Cols. *El Imperio Azteca e Inca 1400 – 1800*, México, Editorial Nacional, 1968

hectáreas.<sup>12</sup>

Como hemos visto, desde sus inicios la Ciudad de México ha sido el centro geopolítico en la historia del país, pues desde esas fechas era la ciudad más rica, más poderosa y más grande que hubieran conocido los habitantes del Valle. En ella, al igual que hoy en día, convergían miles de inmigrantes, se tenía un rico y variado comercio y la organización política descansaba en instituciones bien fundamentadas.

Por lo que hace a la forma de organización del imperio, en primer lugar podemos destacar que los acuerdos tomados para la sucesión imperial garantizaban la buena marcha del gobierno. Si bien la herencia normal pasaba habitualmente de padre a hijo, el cargo de emperador solía recaer en un familiar del emperador anterior, generalmente un hermano o un primo, que se había destacado por su conducta y valor en una guerra reciente. Para la elección del nuevo monarca, una especie de colegio electoral formado por unos treinta señores, además de los reyes de Texcoco y de Tacuba, tomaban la decisión final sobre quién debería de ocupar el cargo.<sup>13</sup> (De lo anterior podemos observar que existen vestigios de este método en los “democráticos” procesos que durante años se utilizaron para elegir al Presidente de México).

El tlatoani o emperador era la autoridad suprema de su señorío y combinaba funciones civiles, militares y religiosas; judiciales y legislativas; igualmente era el centro de la actividad económica: recibía tributos y servicios de la gente común, así como los productos de ciertas tierras o milpas del rey, especialmente asignadas al trono. Podía además asignar recursos de tierras o tributos a otros señores; a guerreros distinguidos, a los templos y a gente común.

---

<sup>12</sup> R.H. Barlow. *La extensión del imperio azteca*, México, Editorial Enciclopedia de México, Tomo VIII, 1978. p. 1014.

<sup>13</sup> Thomas, Hugh, op. cit. p. 31

La figura del emperador mexicano representaba al imperio en el exterior y era responsable de su imagen; mientras que de los asuntos interiores se encargaba un primo del emperador o emperador adjunto.

Por lo que hace a la vida interna y a la organización del imperio, ésta descansaba sobre una red, algo entre un clan, un gremio y un distrito, conocido como calpulli, término sobre cuya definición precisa varios autores tienen una concepción diferente; en lo único que concuerdan es en que era una unidad que se autogobernaba y cuyos miembros trabajaban tierras que no les pertenecían; era probablemente una asociación de familias vinculadas entre sí. En varios de estos calpultin (plural del término) las familias desempeñaban el mismo oficio.<sup>14</sup>

Cada una de estas unidades territoriales contaba con sus propios dioses, sacerdotes, tradiciones y funcionaban como unidades corporativas en distintos aspectos (económicos, administrativos, militares y ceremoniales) de la organización social.

Respecto a la organización política del México antiguo observamos que se presentan varios niveles de integración político-territorial, siendo éstos difícil de analizar dada la complejidad de la misma y por una situación caracterizada por la interrelación de distintos señoríos y la variabilidad de situaciones de dependencia política que existían.

En el idioma náhuatl, como en la realidad política de aquel tiempo, no existe un término que corresponda al concepto de estado nacional. La idea de nación como grupo étnico, pero sin suponer ningún tipo de organización política, se expresa simplemente con la palabra tlaca “gente”.

La idea de un grupo de gente organizada en un territorio se designa atepetl,

---

<sup>14</sup> Bernal, Ignacio, op. cit. p. 173

pueblo o ciudad, literalmente “agua y cerro.”<sup>15</sup>

De lo anterior, se desprende que el atepetl era una unidad política básica, que se traduce literalmente como pueblo o señorío; aunque también diversos autores la denominan ciudad-estado por la comparación que existe con la polis de la antigua Grecia. El atepetl era generalmente parte de entidades políticas más complejas dentro las cuales podemos distinguir en primer término el de la Triple Alianza llamada imperio mexicana.

El nivel inmediato era el de cada una de las tres partes que constituían el imperio, pero éstas a su vez eran grupos o confederaciones de varias ciudades, de las cuales cada una gobernada por un rey subordinado, representaba otro nivel de organización.<sup>16</sup>

La ciudad o atepetl gobernada por un rey, bien fuera la capital de un reino, comprendía una zona central que incluía los edificios públicos (palacio de gobierno y templos) rodeados de una zona de carácter urbano densamente poblada y conformada por artesanos, comerciantes y plebeyos que trabajaban las tierras del emperador en las zonas rurales y gran parte de esta población de tipo urbano estaba concentrada en la isla donde se asentaba la ciudad.

Esta segmentación en la conformación de la ciudad, tanto en su traza urbana como en la división social, se manifestaba igualmente en la organización política, pues por ejemplo el atepetl comprendía varios calpultin o barrios como unidades territoriales y administrativas y éstos a su vez se encontraban definidos territorialmente en el centro urbano, mientras las dependencias rurales comprendían gente de distintos barrios de la ciudad.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Carrasco, Pedro. *Cultura y sociedad en el México Antiguo*, México, FCE, 1998, p. 179

<sup>16</sup> IDEM p. 184

<sup>17</sup> IDEM

Los calputin tenían multitud de funciones en la organización política de la ciudad.<sup>18</sup> Funcionaban como unidad corporativa en distintas esferas de la organización social; económicamente, no sólo poseían la tierra en forma de usufructo, sino que también eran responsables colectivamente del pago del tributo; militarmente cada uno se organizaba con gente del mismo barrio y portaban estandartes que los identificaban; en la organización judicial, los jefes de los calputin representaban a su gente ante los tribunales; cada calpulli tenía sus dioses patronos y sus templos, funcionando como unidad para su propio culto así como para participar en cultos generales.

Para atender las distintas funciones del calpulli había jefes que administraban las tierras y organizaban las distintas actividades, siendo éste jefe el que decidía los cambios de posesión de las tierras en consulta con los ancianos; organizaba el trabajo y decidía asuntos administrativos internos, tales como pagar el tributo, entre otras cuestiones.

Así, vemos que la organización política del reino se basaba parcialmente en la especialización de estos distintos grupos o calputin en distintas actividades de gobierno; dirigidos por el Rey o gran tlatoani, que como lo comentamos en páginas anteriores concentraba funciones civiles y militares, judiciales y legislativas.

Bajo la autoridad del rey, había dos grandes consejos que sesionaban cada uno en una sala cercana al trono del soberano, siendo el denominado tlacxitlan el más importante en Tenochtitlan. Estos consejos impartían justicia en lo referente a los asuntos de su competencia y en cada caso en lo particular, por ejemplo sancionaban el robo, la esclavitud, las actividades sexuales prohibidas, como el adulterio, y la borrachera; existía también un consejo de guerra que se denominaba tequihuacacalli o casa de capitanes, a la que asistían los generales y

---

<sup>18</sup> IDEM

capitanes para discutir todo lo referente a la guerra.<sup>19</sup>

Los principales consejos presentan varios signos de organización, pues cada uno de éstos guardaba relación con los principales status sociales que estaban representados en la antigua Tenochtitlan. Así podemos ver que los reyes, señores, nobles, militares y los mandones de las casas de solteros, formaban consejos que discutían las actividades inherentes a cada cargo en particular y todos ellos estaban sujetos a las órdenes del rey, y al parecer, dada su complejidad, combinaban funciones legislativas, ejecutivas y judiciales dentro del ámbito de su competencia, lo que nos indica que contaban con una organización político – administrativa bien estructurada.

Por otra parte y retomando lo expuesto, recordemos que el imperio estaba conformado fundamentalmente por una alianza de tres grandes reinos con objetivos limitados, sin embargo, no se debe pensar que hubiera una administración uniforme ni centralizada de todas las partes del imperio, pues la autoridad suprema era el gran consejo formado por los tres soberanos de los tres reinos que cada 80 días aproximadamente se reunían para tratar los asuntos relativos a la gran alianza. Dentro de las funciones que tenían cada uno, podemos observar que por ejemplo el rey de México era general de los ejércitos aliados, lo que con el tiempo le dio un gran peso dentro de dicha organización. Asimismo, se describe al rey de Texcoco, Netzahualcoytl, como legislador, por lo que en ocasiones se le remitían asuntos legales para su resolución y por lo que hace a Tlacopan es difícil saber cuál era su función especial,<sup>20</sup> siendo los tres la zona nuclear del imperio y en el que basaba su fuerza para nuevas conquistas.

De lo anterior, podemos deducir que, a nuevas conquistas nuevas guerras, por lo que el estado de guerra era una constante en el sistema social del México antiguo, pues la estructura imperial requería tributos que sólo pudieron mantenerse

---

<sup>19</sup> Thomas, Hugh. op. cit. p. 43

<sup>20</sup> Carrasco Pedro. op. cit. p. 187

mediante el dominio militar y la conquista. La guerra además estaba íntimamente ligada a la vida ceremonial, la vida y a la ideología religiosa, fundamental esta última en la sociedad mexicana.

Hasta este punto podemos decir que México – Tenochtitlan, fue el centro del poder en el imperio azteca, ello debido también a la triple alianza que mantenía con los pueblos de Tacuba y Texcoco, quienes se sometían a éste sólo en los casos de culto a Huitzilopoztli y a la guerra, de ahí la importancia de Tenochtitlan como núcleo de la organización político – territorial y sobre todo militar.

Además, en este caso encontramos otros pueblos vinculados a estos dos propósitos y que se asemejaban a una especie de confederación, como el caso de Huejotzingo, Chalco, Xochimilco, Coyoacan, Atzacotzalco, Culhuacán, entre otros.<sup>21</sup>

Como podemos apreciar, México–Tenochtitlan fue sin duda el epicentro de la antigua sociedad mexicana, en torno a la cual giraban las principales decisiones político – militares de la época, con una organización territorial bien definida, en donde el Estado Azteca propiamente dicho y las ciudades confederadas eran gobernados por monarcas, siendo el más poderoso el del imperio azteca que fue formado en menos de un siglo, gracias a la guerra pero también a la diplomacia para con otros pequeños imperios o Estados independientes, que se encontraban en el centro del país a la manera de antiguas ciudades griegas.

Por ello es que mucho se cuestiona cómo un pequeño puñado de conquistadores desorganizados haya podido desarticular una organización político–militar tan fuerte.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> López Portillo, José. *Dinámica Política de México*, México, Editorial Planeta 1993, p. 93

<sup>22</sup> IDEM p. 115

Algunos historiadores coinciden en que, además de ciertas circunstancias especiales y coincidentes, la más importante fue sin duda de carácter religioso, pues dentro de la mitología azteca existía la creencia del regreso de Quetzalcoatl, con quien confundieron e identificaron la llegada de Cortés; aunado al odio de los pueblos dominados y la debilidad del emperador Moctezuma, entre otras causas que generaron la caída del imperio. Para muestra lo siguiente:

“Los indios tomaron por dioses a estos hombres blancos y barbudos que navegaban en casas flotantes, manejaban el trueno y andaban confundidos con esos venados gigantes que para ellos eran los caballos. Creyeron que Cortés era el legendario príncipe y sacerdote Ce – Acatl Topilitzin Quetzalcoatl, el señor que hacia mucho tiempo partió hacia el oriente y había prometido volver para recuperar su reino”.<sup>23</sup>

Otro factor, además del religioso, que resulta importante destacar es que los aztecas jamás intentaron constituir una unidad sociológica con sus pueblos dominados, sino que se limitaron a mantener una relación basada en la sumisión cruel, que se circunscribía a la exacción y al sometimiento. Los pueblos que constituían el imperio contribuyeron al engrandecimiento y majestuosidad de México – Tenochtitlan, pero de manera forzada y obligatoria. En el fondo los aztecas eran respetados porque les temían, pero a la vez los odiaban.

El conquistador Cortés detectó de inmediato dicha situación y aprovechándose de ello arregló con los Totonacas por su paso en Veracruz, al igual que con los Tlaxcaltecas, hechos esencialmente políticos, así como también el hecho de aprovechar la indecisión de Moctezuma para llegar hasta México, siendo igualmente político el hecho de servirse de Moctezuma mismo para llegar a

---

<sup>23</sup> Florescano, Enrique y Martínez, Rodrigo. *Historia Gráfica de México*, México, Editorial Patria, 1988, Tomo 2, p. 833

Tenochtitlan y sentirse seguros en ella.<sup>24</sup>

La ambición de Cortés no tuvo límites al admirar la Ciudad. Abusando de la hospitalidad, ingenuidad y temores religiosos de Moctezuma, se preparó para doblegar al imperio Azteca controlando el cerebro político del imperio, que era su Ciudad capital, centro político y religioso de todas las principales actividades, avocándose a su destrucción total, siendo el 13 de agosto de 1521 cuando se da la ocupación total de la capital, después de la heroica resistencia que hizo el último emperador Cuauhtémoc.

La determinación política de Cortés de que la antigua Tenochtitlan se convirtiera en la nueva capital del virreinato, fue a todas luces parte de su ambición por controlar los vastos territorios que conformaban el antiguo imperio y sus riquezas.

Como gran estratega, Cortés entendió que la sociedad azteca era conducida principalmente mediante simbolismos y sabía que la Ciudad era precisamente uno de los más importantes dentro del imperio. Detectó que si se iniciaba la forma de gobierno no sólo en el mismo sitio, sino encima de la gran Ciudad, el efecto sociológico de la dominación sería mucho más contundente y por consiguiente total, dando paso a un coloniaje que duró más de tres siglos.<sup>25</sup>

Una vez superados los obstáculos que se le presentaron, Cortés trasladó a América la institución peninsular del Municipio como un recurso jurídico para romper la dependencia jerárquica y política con Diego de Velásquez.

El primer Municipio es fundado por el propio Hernán Cortés el 22 de abril de 1519 en la Villa Rica de la Vera Cruz. Más adelante y consumada la caída del imperio, funda el segundo ayuntamiento del continente y el primero de carácter

---

<sup>24</sup> Molina Enríquez, Andrés. *La revolución agraria en México*, México, Ediciones de la Liga de Economistas Revolucionarios de la República Mexicana, 1976, p.63

<sup>25</sup> Cfr. Tomas, Hugh, op. cit. p. 79

metropolitano en Coyoacán, siendo designado Gobernador en 1522.

Diversos estudiosos de la materia municipal señalan que el calpulli azteca y el municipio de tradición española se fusionaron en la práctica durante los primeros años de la conquista, y nadie puede negar que en éstos encontramos los gérmenes del actual municipio mexicano, el cual durante la época colonial constituyó la base de dominación del imperio español.<sup>26</sup>

La Nueva España, en su concepción urbanística original, reflejaba nítidamente las ideas políticas y sociales de la dominación española en América. Un cuadro con calles anchas, rectas y regulares, en cuyo centro estaba la plaza mayor con la iglesia y los edificios del gobierno real, del gobierno de la ciudad y del comercio. Alrededor de ésta, próxima al lago y no sujeta al ordenamiento urbanístico europeo, la ciudad indígena proporcionaba los servicios y productos que el centro necesitaba.<sup>27</sup>

La organización política de la Ciudad fue evolucionando a medida que la reconstrucción y el repoblamiento fue avanzando. Es bien sabido que la primera demarcación que existió en la capital del virreinato fue la Traza, zona que Cortés fijó para que dentro de ella vivieran los españoles y dividirlos de las colonias habitadas por los indios. En cuanto a los límites territoriales del municipio, estudios indican que al principio éste tenía una enorme jurisdicción por disposición de la Corona Española, pero fue confinado en 1539 a un radio de 15 leguas.<sup>28</sup>

La Ciudad de México, como todas las demás localidades, era administrada por un cabildo o concejo municipal. Esta institución política, como hemos visto, se convirtió en la principal figura jurídico-administrativa dentro de los territorios

---

<sup>26</sup> Cfr. *El Municipio Mexicano*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, Senado de la República, 2001, p.18

<sup>27</sup> *Ib ídem.* p. 90

<sup>28</sup> Gibson, Charles. *Los aztecas bajo el dominio español, 1519 – 1810*, México, Editorial Siglo XXI, 1987, 4ª Edición, p. 377

ocupados por los españoles.

Los cabildos en la organización hispánica constaban básicamente de dos cargos fundamentales: alcalde y regidor. Dos alcaldes y cuatro o más regidores eran comunes en cada gobierno municipal. Ambas figuras se dedicaban principalmente a la administración municipal, aunque los alcaldes también desempeñaban funciones de jueces locales del orden civil y penal, y tenían mayor jerarquía y prestigio que los regidores.

El cabildo metropolitano tuvo en sus primeros días atribuciones de gran importancia, que repercutieron sobre el resto de la colonia, llegando a tener facultades legislativas y de gobierno sobre el resto de la Nueva España; además, la figura jurídica del Ayuntamiento competía en cierto modo con jerarquías que eran mayores, como la del Virrey y que al menos en sus inicios propugnaba la pureza de sus facultades y ya desde 1522 la Ciudad de México contó con un régimen de municipio libre, “fiel transplante del viejo municipio castellano de la edad media en que las mismas instituciones caducas de la metrópoli, cobraron savia joven en un mundo de características sociales y económicas tan distintas, que jugaron un papel importantísimo en la vida pública de los territorios ocupados.”<sup>29</sup>

Podemos decir que el sistema transplantado a tierras americanas adquirió, con el tiempo, sus características propias, esto es, se adaptó a la realidad política y social del nuevo orden prevaleciente en la Nueva España. Su marco jurídico se constituyó por las ordenanzas de Cortés, que establecieron como cargo principal a los dos alcaldes de jurisdicción civil y criminal; por otra parte, las ordenanzas de Felipe II de 1573 contenían disposiciones para la fundación de ayuntamientos.

En ese sentido, tenemos que las ordenanzas de Carlos III en 1776, introdujeron la

---

<sup>29</sup> Porras Muñoz, Guillermo. *El Gobierno de la Ciudad de México en el siglo XVI*, México, UNAM, 1982, p. 65

institución de los corregidores como representantes directos del Rey ante los cabildos, siendo el antecedente inmediato de los prefectos y jefes políticos con intervención directa en el establecimiento y funcionamiento de los ayuntamientos. Las intendencias se dividieron en partidos y éstos a su vez en municipios.

En ocasiones el Virrey intervenía directamente en las obras públicas que beneficiaban de manera importante a la metrópoli; pero también solía citar al cabildo, aprobar ordenanzas, además de intervenir en el funcionamiento interno del consejo, lo que le permitía tener injerencia en el gobierno local, lo que era catalogado como una conducta de extralimitación de las facultades virreinales y una imposición al municipio libre.<sup>30</sup>

También la Iglesia llegó a contar con facultades para intervenir en algunos de los servicios públicos, como fue el caso de los hospitales, e incluso en otros como el abastecimiento, la regulación del trabajo y regulación escolar donde ejerció un control total.

En general podemos señalar que la organización municipal, herencia de la española y caracterizada con rasgos americanos, fue la que prevaleció durante los trescientos años de la Colonia en la Nueva España.

Pero a pesar de que los Ayuntamientos estaban supeditados al poder central del monarca y a sus designios, a principios del siglo XIX fue surgiendo un sentimiento de autonomía, acrecentado por los vientos de independencia que soplaban en el mundo, promovido principalmente por los criollos que fueron consolidando su presencia en diversos cargos públicos y que fue evidente cuando en 1808 Napoleón invadió España, lo que puso en duda la legitimidad del monarca, originando declaraciones en el sentido de que el Ayuntamiento es más originario, pues en él se fundó la primera organización del reino y a él habrá que retornar

---

<sup>30</sup> IDEM p. 11

ahora.<sup>31</sup> Ideas sobre las cuales se distinguen las teorías rousseaunianas de soberanía popular, las cuales fueron impregnando el sentimiento de que a través de representaciones populares se iría ganando la independencia de la corona y qué mejor órgano que el Ayuntamiento.

En 1811, en los debates de las Cortes españolas previos a la Constitución de Cádiz, los artículos relativos a los Ayuntamientos constitucionales fueron de gran interés para los diputados americanos, pues pretendieron conseguir mayor autonomía para el ayuntamiento rechazando la intervención del virrey y del intendente, al igual que la de los jefes políticos; insistiendo principalmente en la elección popular de los regidores, pues éstos se hacían perpetuos en los puestos con el consiguiente despotismo y corrupción que los caracterizaron.<sup>32</sup>

En ese sentido, los diputados americanos concluyeron que dichos elementos fueron una de las principales causas por las cuales en algunas provincias se presentaron brotes de insurrección, por lo que propusieron además el establecimiento de las asambleas provinciales, al igual que las que funcionaban en España antes de la invasión napoleónica, proposición defendida brillantemente por Miguel Ramos Arizpe.

Dentro de las principales funciones de las diputaciones provinciales, encontramos las siguientes:

- Vigilar la administración de los fondos públicos.
- Establecer ayuntamientos en el lugar que se requiriesen.
- Fomentar la actividad económica.
- Formar el censo y la estadística de las provincias.

---

<sup>31</sup> Villoro, Luis. *La Revolución de Independencia. Historia General de México*, México, COLMEX, 2000, pp. 500 y 501

<sup>32</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, op. cit. p. 27

La implementación de estas provincias, que se estaban convirtiendo en regiones autosuficientes y centros de poder político y administrativo, favoreció de nuevo los brotes de insurrección.<sup>33</sup>

En México, la Constitución de Cádiz fue jurada el 30 de septiembre de 1812, instalándose al año siguiente los diputados a las Cortes y las diputaciones provinciales; sin embargo, al regreso de Fernando VII a España en 1815 se suprime la Constitución y el Virrey Calleja vuelve a dar vigencia a los sistemas coloniales de la Nueva España.

En 1820, al triunfo de la revolución liberal, Fernando VII jura de nuevo la Constitución, presionando con esto al Virrey Apodaca, quien también la jura, estableciéndose de nueva cuenta las diputaciones provinciales.<sup>34</sup>

Dentro de los deberes más importantes que la Constitución de Cádiz señaló para el ayuntamiento de México, figuran:

- Tener a su cargo la política de salubridad.
- Conservación del orden público y obras públicas.
- Formar las ordenanzas del pueblo y presentarlas para su aprobación en las Cortes por medio de la diputación provincial.

Por otra parte, podemos afirmar que en los últimos años de dominación española, el ayuntamiento de la Ciudad de México, visto desde otra perspectiva como uno de los últimos reductos de las fuerzas peninsulares, trató de esconder en las actas capitulares lo que para todos era un hecho: la desorganización general de los dominios españoles y las posibilidades de participación abierta a grupos que hasta entonces tenían cerrado el acceso a los centros de decisión y a la participación en

---

<sup>33</sup> Rodríguez Kuri, Ariel. *El Ayuntamiento de México: Política y Gobierno. 1876 – 1912*, México, UAM – COLMEX, 1996, p.26

<sup>34</sup> IDEM

la clase política dominante en esa época.

Finalmente, y una vez consumada la independencia, la Ciudad de México, a partir del artículo 4º de los Tratados de Córdoba, se convirtió, por vez primera, en la capital y asiento de los poderes de un país naciente, a pesar de haber sido en un principio Imperio.

## 1.2. Concepto y Naturaleza.-

---

Como observamos en el apartado anterior, la Ciudad de México, desde sus inicios en la época prehispánica y hasta la colonia y consolidación de la independencia, fue el centro del poder político, económico y militar que hasta nuestros días conserva.

Sin embargo, para consolidarse como capital de la República mexicana, es necesario comprender cómo y por qué se eligió a la Ciudad de México como sede de los poderes federales, así como también por qué se denomina Distrito Federal, pues históricamente el sistema político mexicano fomentó la creación de un esquema y panorama idóneo para el asentamiento de dichos poderes.

La nación mexicana, al constituirse como Estado libre y soberano, lo hizo a partir de un documento en el que quedaron plasmados y consagrados los principios fundamentales conforme a los cuales quedó organizada jurídica y políticamente. El Acta Constitutiva de la Federación, expedida por el Segundo Congreso Constitucional Mexicano, el 31 de enero de 1824, consideró a partir de las recién independizadas provincias que constituían el Virreinato de la Nueva España, el establecimiento en la Constitución de un Sistema Federal como organización del país,<sup>35</sup> siendo esta una gran medida pues canceló los atisbos de disgregación que ya se observaban en algunas provincias del México independiente, implantando para ello el Sistema Federal.

Con estos antecedentes, debemos partir de la forma de organización del Estado; si concebimos al Estado como una institución dotada de personalidad jurídica y la forma de Estado como el modo o manera de ser de la entidad o institución estatal

---

<sup>35</sup> Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la H. Cámara de Diputados. *Reformas Constitucionales en Materia del Distrito Federal*. México, Editorial Porrúa, 2003, pp. 99 y 100

misma, independientemente de la forma de gobierno que se adopte, podemos distinguir la existencia de dos formas de Estado: el Estado Unitario y el Estado Federal,<sup>36</sup> pasando por la Confederación que es un sistema político en el que los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de manera que las decisiones adoptadas por los órganos de la Confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado Federal, imprimiéndoles de esta forma la autoridad de su soberanía, considerando algunos autores esta figura como una figura estatal.

Siguiendo los criterios doctrinales acerca de la conformación de un Estado Federal, podemos señalar que éste se encuentra en una etapa intermedia entre el Estado Unitario y la Confederación de Estados, de modo que al Estado Federal se le puede distinguir por ser una forma descentralizada especial y de grado más elevado que el de la Confederación, integrado por otros Estados o entidades federativas que tienen autonomía constitucional y forman parte en la integración de la voluntad nacional.<sup>37</sup>

Ahora bien, partiendo del significado etimológico de la palabra, encontramos que indica una base consensual, ya que la palabra federación proveniente del latín foedus, que significa pacto, acuerdo, por tanto foedarare equivale a unir, ligar, componer. En consecuencia podemos afirmar que un Estado Federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos.

Así, vemos que el Federalismo busca conciliar las particularidades con la regla general, el peculiar sentido de libertad, con el orden total que prevalece en toda la federación. Este rasgo es una exigencia imprescindible del régimen federal, pues

---

<sup>36</sup> Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1989, 8ª Edición, pp 401 y 402

<sup>37</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1992, p.112

deja de subsistir la libertad de los diferentes grupos que la conforman utilizando ésta para fundar la autoridad federal; lo que implica unión, más no uniformidad. Por ello, podemos afirmar que la diversidad federal no es opuesta a la unidad nacional, sino que es condición de ella, pues la unidad no puede darse sino entre lo diverso.<sup>38</sup>

En cuanto a su origen, conviene precisar las situaciones sociales y jurídicas que contribuyen al proceso formativo del Estado Federal. El ejemplo más claro de este proceso lo encontramos en la obra de Alexis de Tocqueville, **La Democracia en América**, en donde señala que la unión de las 13 colonias norteamericanas fue en principio para solucionar grandes problemas generales, como la protección al comercio, estabilidad política, aspectos fiscales y en particular seguridad común para todas las colonias, teniendo el gobierno federal las atribuciones que no estaban consideradas para los estados; así, el gobierno de éstos últimos siguió siendo el derecho común, y la normatividad del gobierno federal la excepción.<sup>39</sup>

Por lo que hace a los antecedentes políticos e históricos que dan origen al estado federal, podemos decir que ésta se presenta en dos aspectos fundamentales: mediante la transformación de un estado unitario a federal, o sea a través de la descentralización del poder central, o por la unión de varios estados libres y soberanos preexistentes que dan origen a un nuevo estado federal.

En cuanto a las características que podemos encontrar en un Estado Federal y siguiendo algunas de las consideraciones de diversos autores, se distinguen las siguientes:

- Hay duplicidad orgánica y participación de las unidades componentes en el todo federal. Se distribuyen las competencias entre los dos poderes, local y

---

<sup>38</sup> Tena Ramírez, IDEM p. 122

<sup>39</sup> Ramírez López, Jesús, *El Federalismo Mexicano*, LVI Legislatura del Senado de la República, México, 1995, p. 11

federal, reservándose éste un determinado sector y dejando el resto a los estados miembros a través de preceptos definidos en el texto constitucional.

- El territorio tiene una doble función, pues sirve de espacio al poder federal según la medida de sus competencias y de escenario a los poderes de los estados miembros según el alcance de sus competencias.
- Existe una autonomía democrática de los estados miembro, en el sentido de poder designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo judicial.
- Hay una participación de las entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal, como por lo que se refiere a la modificación de la Constitución General.

Ahora bien, la adopción de la forma de Estado Federal en nuestro país ha suscitado el debate entre quienes afirman que fue copiada literalmente de la Carta Constitucional de los Estados Unidos, otros que encuentra sus orígenes en la organización política prehispánica y aquellos que señalan fue producto hispánico y que tiene como antecedentes la Constitución de Cádiz de 1812; pero repasemos brevemente los factores y situaciones que dieron origen a la instauración del sistema federal en México y por consiguiente a la creación del Distrito Federal como sede de los poderes federales.

Dentro los factores externos encontramos que las ideas de Montesquieu y Rousseau, entre otros, fueron fuentes de las que abrevó el naciente federalismo mexicano, pues en el caso del primero su obra influyó en algunos legisladores del México independiente por la concepción del sistema federal como “una sociedad de sociedades”, susceptible de agrandarse con la incorporación de nuevos

miembros.<sup>40</sup>

Por lo que hace al pensamiento de Rousseau, este influyó de manera dominante en una nueva generación de jóvenes liberales a los que se les llamó “provinciales”, al argumentar en sus tesis la doctrina del ginebrino.

Otro de los factores externos y que sin duda influyó de forma determinante en la consolidación del Estado Federal en México, fue la Constitución de Norteamérica de 1789, principalmente en el esquema jurídico, en la que encontramos algunos rasgos de similitud, a saber:

- La norteamericana instauró la Republica Federal, mediante la unión de Estados autónomos.
- Instauró la figura de Presidente como titular del Ejecutivo Federal, de manera unipersonal, con periodos de duración en su encargo.
- Estableció un Poder Legislativo dividido en dos cámaras: diputados y senadores, cuya función esencial fue la de hacer y aprobar leyes.
- Un Poder Judicial, en el que descansaba la facultad de resolver los asuntos de derecho que se presentaran, así como resolver las controversias de los estados con la federación.

Sin embargo, es necesario destacar que existen diferencias sustanciales entre los dos textos, aunque tengan coincidencias genéricas; pero es innegable la influencia que tuvo la Constitución Norteamericana para la instauración del federalismo en México, es decir, el federalismo fue la fórmula adaptada a la realidad mexicana para dar un fin similar al que le dio origen en Estados Unidos: unir lo que estando realmente desunido en la práctica y jurídicamente unido por la Colonia, tenía que

---

<sup>40</sup> Reyes Heróles, Jesús. *El Liberalismo Mexicano III. La integración de las Ideas Liberales*, México, FCE, 1978, p. 388

permanecer unido por un instinto de conservación.<sup>41</sup>

Así, podemos afirmar que las principales aportaciones políticas de la Constitución Norteamericana a nuestra formación de estado federal son: el gobierno federal, las relaciones de éste con los estados y el sistema de pesos y contrapesos entre los diversos poderes federales.

Igualmente, podemos comentar como factores internos que consolidaron el establecimiento del federalismo en México la organización prehispánica, que se basa en las uniones que hicieron en su tiempo los pueblos en el Valle de Anahuac y de manera importante las diputaciones provinciales que se establecieron en la Constitución de Cádiz en 1812.

Pero el paso fundamental para la instauración del sistema federal en México y por consiguiente el establecimiento del Distrito Federal, se encuentra en el primer Congreso Constituyente convocado en marzo de 1823, apresurándose a declarar, ante la abdicación de Iturbide, la nulidad de su coronación y la insubsistencia de la forma de gobierno establecida en el Plan de Ayala y en los Tratados de Córdoba; reuniéndose de nuevo el 5 de noviembre de 1823 quedando instalado formalmente dos días después. Se nombró a Miguel Ramos Arizpe como presidente de la Comisión de Constitución, la que el 2 de noviembre presentó el Acta Constitutiva que establecía el sistema federal y que fue aprobada el 31 de enero de 1824 con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación.<sup>42</sup> Algunos de sus principales contenidos fueron los siguientes:

- Se constituye una República representativa, popular y federada. (art. 5)
- El poder supremo de federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. (art. 9)

---

<sup>41</sup> Andrade Sánchez, Eduardo. *Derechos del Pueblo Mexicano – México a través de sus Constituciones*, México, Editorial Porrúa, 1994, 4ª Edición, p. 98

<sup>42</sup> Rabasa, Emilio O. *Historia de las Constituciones Mexicanas*, México, IJ-UNAM, 1990. p. 55

- Las constituciones estatales no podrán oponerse al Acta o a la Constitución. (art. 24)

Del análisis de algunos de los preceptos citados, podemos concluir que es el único documento formal en el que verdaderamente se plasma el sistema federal como forma de Estado, para incorporarse después de lleno en la Constitución de 1824.

En ese sentido, la aportación de Estados Unidos al establecer un gobierno laico, electo democráticamente y por un periodo determinado; controlado por otros dos poderes con facultades delimitadas y definidas en la ley suprema llamada Constitución; acotado territorialmente por gobiernos locales y autónomos en lo tocante a su régimen interior, pero unidos mediante un pacto federal,<sup>43</sup> entre otras cuestiones que sin duda fueron imposibles de esquivar por nuestros constituyentes e influyeron de manera determinante en la adopción del sistema federal en nuestro país.

A la par de ello, se presentó la idea de ubicar la sede de los poderes federales en una circunscripción llamada “Distrito Federal”; siendo éste: “cada una de las demarcaciones en que se subdivide un territorio o una población para distribuir y ordenar el ejercicio de los derechos civiles y políticos, o de las funciones públicas, o de los servicios administrativos”.<sup>44</sup>

Por otra parte, el proceso de discusión que llevó a cabo el constituyente norteamericano para resolver el problema del asiento de los poderes federales fue largo y complicado por las disputas políticas y también de índole económico que se fueron presentando.

El proyecto de Constitución determinó en el artículo I, sección 8ª, cláusula 17, como facultad del Congreso Nacional de: “legislar en forma exclusiva en todo lo

---

<sup>43</sup> IDEM p. 60

<sup>44</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, España, Espasa-Calpe, 1985, 20ª Edición, p. 508

referente al Distrito que no podrá ser mayor que un cuadrado de diez millas por lado que se convierta en sede del gobierno de los Estados Unidos, como consecuencia de la cesión de algunos Estados y la aceptación del Congreso, y para ejercer una autoridad semejante sobre todos los terrenos que se adquirieran con anuencia de la legislatura del Estado en que se encuentren situados, para la construcción de fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y otros edificios necesarios” .<sup>45</sup>

Posteriormente y dentro de este proceso, como consecuencia de la guerra civil entre los del norte y sur, se eligió un sitio neutral entre ambas fuerzas que no causara ningún problema, siendo el Distrito de Columbia el elegido; aceptándose ubicar el lugar de la sede de los poderes federales el terreno que ahora ocupa la ciudad de Washington mediante decreto el 16 de julio de 1790.<sup>46</sup>

Por lo que hace a los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, se estableció un cuerpo legislativo municipal electo por los propios habitantes.

En ese sentido, encontramos ciertas similitudes en los procesos y conceptos que se llevaron a cabo para instaurar el Distrito Federal como sede de los poderes federales, tanto en Estados Unidos como en nuestro país, dentro de los cuales podemos mencionar los siguientes:

- En ambos procesos se basó el criterio de instalar el Distrito Federal en alguna zona céntrica del país.
- Igualmente, ubicarlos en una zona acotada y limitada en cuanto a su extensión. (EU 10 millas cuadradas – México 220 km<sup>2</sup>).
- Asimismo, se otorga la facultad al Congreso de determinar la ubicación del Distrito Federal.

---

<sup>45</sup> Hamilton, Alexander, Madison, James, Jay John. *El Federalista*, Traducción Gustavo R. Velasco, México, FCE. 1994, 5ª Edición, p. 390

<sup>46</sup> IDEM

- Finalmente, en cuanto a los derechos políticos de sus habitantes se asumió el compromiso de establecer gobiernos locales, con autonomía y representación propia, que a lo largo del tiempo nunca se cumplió.

Sin embargo es importante mencionar para ilustrar más el tema, la forma en que se conceptualizó el Distrito Federal en la Constitución de 1824 a partir de la designación de la Ciudad de México como tal, pues como recordamos la Ciudad ha sido, a lo largo de su historia, capital de diversas formas de Estado y de Gobierno. Fue el centro de poder en el imperio azteca y la metrópoli del virreinato durante la etapa del dominio colonial que la monarquía española impuso por casi tres siglos. Posteriormente en 1824 se le designa como Distrito Federal cuando México surge como nación independiente, y se transforma después, como capital en la República Centralista, considerada dentro del Departamento de México. Fuera de los casos extremos y extraordinarios, a partir de la reinstauración del federalismo en 1846, la Ciudad de México siempre ha sido sede de los poderes federales.

Por ello, al comparar dicha situación con el federalismo instaurado en Estados Unidos podemos observar que es diferente, pues en el vecino país se ubicó el lugar de la sede de los poderes federales en un terreno que actualmente ocupa la Ciudad de Washington, de acuerdo al decreto del 16 de julio de 1790, esto es, se dispuso de un espacio geográfico determinado para ello y en cambio, en nuestro caso desde su origen la Ciudad de México ha sido y será por mucho tiempo, el eje central de la vida política, social, económica, cultural, educativa y religiosa, entre muchas otras, de la República Mexicana.

Ahora bien, la Constitución de 1824 señalaba en su artículo 50 fracción XXVIII, como facultad del Congreso General la de “elegir un lugar que sirva de sede a los supremos poderes de la Federación y ejercer en su Distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado.”

Podemos señalar por referencia histórica que el Distrito Federal se creó formalmente con esta disposición, aún cuando en el artículo 5º no se hizo referencia a éste como parte integrante de la Federación. Los debates para definir la sede de los poderes federales se centraron en dos corrientes, los que estaban a favor de instalarlos en la Ciudad de Querétaro y los partidarios de que fuera en la Ciudad de México.

Después de largos y apasionados debates, el Congreso Constituyente dio el paso definitivo para la creación de Distrito Federal y anticipándose al ordinario, emite un decreto el 18 de noviembre de 1824 mismo que promulga el Presidente Guadalupe Victoria el 20 del mismo mes y año, con los siguientes puntos:

- El lugar que servirá a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28ª del Artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México.
- Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta Ciudad y su radio de acción de dos leguas.
- El Gobierno General y el Gobernador del Estado de México, nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del Distrito conforme al artículo que antecede.
- El Gobierno político y económico del expresado Distrito, queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta ley.
- En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su Gobierno Municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente ley.

Sin embargo y dentro de todo este proceso, es importante mencionar que el Distrito Federal como tal, era parte integrante del Estado de México.

Empero, consideramos que el proceso para crear dentro de la Ciudad de México un Distrito Federal que fuera sede de los Poderes Federales, no sólo estuvo

caracterizado por variaciones de tipo ideológico, sino también por un accidentado proceso jurídico constitucional y conceptual que mencionamos en los siguientes puntos.

**Primero.** El proyecto de constitución de 1824 sostenía que sólo se podía establecer la capital federal *en un lugar que no fuera la capital de un estado*, lo que excluía a la Ciudad de México, capital del estado del mismo nombre, y también a Querétaro, pues ya era estado". Esto era lo más recomendable si consideramos la experiencia histórica y la más elemental lógica: en los Estados Unidos, el Distrito de Columbia no se estableció en ninguna ciudad, ni mucho menos en la capital de los estados de Virginia y Maryland que fueron los que cedieron el territorio: originalmente fueron 100 millas cuadradas; y, por otro lado, si se creaba una capital federal en la capital de un estado se obligaba a que dicho estado encontrara una nueva capital; o bien, en el caso extremo que el estado debiera desaparecer.

**Segundo.** El 18 de junio de 1824, el Congreso Constituyente eliminó la restricción de que la nueva capital federal no fuera la capital de uno de los estados, con lo que el camino quedaba abierto para que poco después se le diera cabida a los poderes federales en la Ciudad de México.

**Tercero.** La determinación de elegir a la Ciudad de México como sede de los poderes federales, era una atribución que la Constitución de 1824 daba a su Congreso Nacional Ordinario y no al Constituyente Permanente, que fue el órgano que finalmente, como lo señalamos, tomó la decisión.

**Cuarto.** Como la creación del Distrito Federal dentro de la Ciudad de México (capital en ese entonces del Estado de México) en los hechos significaba crear una nueva entidad federativa dentro de un estado ya existente, entonces el procedimiento debió haber sido de que además que fuera una atribución del Congreso Permanente Ordinario, esa decisión, de acuerdo a la constitución, debía

producirse mediante una mayoría calificada de ambas Cámaras y de los Estados de la Federación, y no por mayoría absoluta de un Congreso Constituyente como se realizó.

**Quinto.** La atribución concedida por la Constitución al Congreso para señalar el lugar en que deben residir los poderes de la federación generó controversia, ya que para el Constituyente del Estado de México la palabra lugar de residencia no podía significar otra cosa que un terreno ya en los debates del Congreso el diputado Becerra expuso que ni la Ciudad de México ni capital alguna podían considerarse como un “lugar”, término que sólo debía definirse como “una población entre pueblo y aldea”, pues a su parecer no era posible que la capital tuviera más habitantes que varios estados. En consecuencia se debía elegir un lugar más o menos despoblado, lo que concordaba con la afirmación del diputado Lombardo, quien había señalado que la capital de Norteamérica se había fundado en un terreno baldío, sin embargo, para la mayoría de los diputados “lugar” podía referirse a cualquier punto geográfico del territorio nacional”.

**Sexto.** Uno de los argumentos utilizados en contra de que la Ciudad de México no fuera sede del Distrito Federal fue el relativo al costo que implicaría el traslado de los poderes federales a otro lugar distinto. Sin embargo, no se tomó en cuenta el costo del traslado de la capital del Estado de México a otro sitio los que en el fondo eran similares a los que podrían haber generado el traslado de la capital nacional a la ciudad de Querétaro.

Aunado a lo anterior, un problema más fue el que la Constitución federal, recién aprobada, omitiera hacer mención alguna a los ayuntamientos como gobiernos de los municipios por considerar que esto era asunto de la competencia del régimen interior de los estados. En el caso del naciente Distrito Federal y de los ayuntamientos y pueblos en él comprendidos: "las disposiciones relativas a la formación de ayuntamientos constitucionales de mayo y julio de 1812"

Finalmente, fue así como el Distrito Federal de dos leguas de radio duró, en su primera época, el mismo tiempo que la primera República federal: 12 años. Pero el 30 de diciembre de 1836, el gobierno centralista dio a conocer la *Ley de división del territorio mexicano en departamentos*, por la cual la capital del Departamento de México era la ciudad de este nombre.

### **1.3.- Su función y organización en el Estado Federal.-**

---

Hemos visto en el apartado anterior cómo surge el Estado Federal y la forma en que se adoptó en México, y a partir de ello la instauración del Distrito Federal como sede de los poderes federales.

También es necesario señalar que en el siglo XIX no se conocía otra forma de gobierno (salvo el ejemplo de Estados Unidos) que la monarquía absolutista, quedando atrás el destello democrático de la Revolución Francesa, e igualmente no se reconocía otra forma de estado que la unitaria o central.

Ahora bien, como ya hemos apuntado en un régimen federal coexisten dos ámbitos de competencia, el local y federal, siendo la delimitación entre ambos la Constitución General, la cual define las atribuciones y competencias de los órganos centrales y de los Estados federados, mismos que ejercen su imperio por conducto de órganos que desempeñan las tres funciones estatales sobre su respectivo territorio, y el que atañe a la federación sobre todo el territorio nacional en las materias legislativa, ejecutiva y judicial que expresamente le señala la Constitución.

De este modo y conforme al sistema federal, se hace necesario que dichos poderes se instalen y operen en espacio físico que les de sustentación y operación, tanto jurídica como políticamente.

En ese sentido, dicha ubicación territorial no puede darse en el territorio de otro Estado, pues de hacerlo se aceptaría la injerencia de una soberanía dentro de otra, situación jurídica y políticamente imposible.

En tal virtud, dentro de un Estado Federal se hace necesaria la existencia de una circunscripción territorial donde se ubiquen y sirva como sede de los poderes

federales, denominándose Distrito Federal.

Podemos decir que Distrito Federal es un concepto jurídico que define el área donde se asientan los poderes de la unión de Estados libres y soberanos, a fin de que dichos poderes tengan una jurisdicción libre de las presiones inmediatas de los Estados federados. Es pues, una invención que hace posible la residencia de un poder general en relación con otros poderes, los de los estados, a los que debe coordinar, y sobre los que tendrá ciertas prerrogativas, pero sin interferir en su esfera política y territorial.<sup>47</sup>

Al respecto, Ignacio Burgoa comenta:

Es inconcuso que sobre el territorio del Distrito Federal se ejerce el imperio a través de diversos actos de autoridad concernientes a las tres funciones que hemos mencionado. El desempeño de ellas no puede encomendarse a órganos distintos de los federales, puesto que se provocaría la interferencia o yuxtaposición entre los poderes del Distrito Federal y los de la Federación. Por tanto, son éstos los que independientemente de su imperio nacional, ejercen las funciones estatales dentro de la referida entidad en relación con materias distintas de las que se comprendan en su órbita competencial federal.<sup>48</sup>

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico los Estados que integran nuestra federación, conservan y se reservan para sí mismos todos aquellos actos y competencias que no cedieron a favor de los poderes de la Unión del Gobierno Federal.

---

<sup>47</sup> Citado por Moreno Díaz, Daniel *El Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1993, 12ª Edición, p. 328

<sup>48</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, garantías y amparos*, México, Editorial Porrúa, 2000, 6ª Edición, p. 922

En otras palabras, la competencia originaria es de cada una de las entidades federativas, en tanto que al Gobierno Federal corresponde realizar actos que expresamente le han sido conferidos por la Constitución; esto es, los gobiernos estatales pueden realizar todos los actos de gobierno, salvo aquellos que se atribuyeron a los poderes de la Unión. En suma, el Gobierno Federal cuenta con un ámbito de competencia explícita o derivada, en tanto que los Estados cuentan con un ámbito de competencia original o residual.<sup>49</sup>

Como se ha dicho, los Estados que formaron la Federación se reservaron su soberanía para todo lo que corresponde a su régimen interior, razón por la cual el gobierno estatal, integrado por sus tres poderes locales, debe ser la máxima autoridad dentro del espacio territorial y ámbito de competencia propio de la entidad federativa correspondiente; y en cambio, la residencia de los poderes federales se ubicó en el Distrito Federal a fin de evitar que sobre un mismo espacio hubiera dos gobiernos diferentes que se disputaran la hegemonía, disponiendo por mandato constitucional que el gobierno estuviera a cargo de los propios poderes federales.

En ese sentido, la Constitución resolvió el problema consistente en evitar duplicidad de gobiernos sobre un mismo territorio, reconociendo la competencia original a los gobiernos de los Estados dentro de sus respectivas entidades federativas, en tanto que a los poderes federales se les concedió expresamente en lo concerniente al Distrito Federal.

Concluyendo que la máxima autoridad en los Estados que integran nuestra federación lo son sus respectivos gobiernos locales, en todo lo concerniente a su régimen interior; en tanto que la máxima autoridad en el Distrito Federal, lo son, por razón jurídica, política e histórica, los poderes federales. Se trata de que en ese espacio territorial dichos poderes puedan gobernar amplia y libremente a toda

---

<sup>49</sup> Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la H.Cámara de Diputados, op. cit. p. 101

la federación, dentro del ámbito de competencias expresas que se le otorgaron, sin que exista la posibilidad de que un gobierno local pueda poner en riesgo o obstaculizar las altas responsabilidades que corresponden al Estado Mexicano como unidad total; tanto en su régimen interior, como en lo relativo a la dirección de la política internacional.

## 2. CONTEXTO JURÍDICO POLÍTICO DE LA CAPITAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA EN LA HISTORIA DEL PAÍS Y SU EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL.

---

### 2.1.- Época Colonial.

1524 - 1810

---

Como señalamos en el capítulo primero del presente trabajo de tesis, a partir de la conquista en 1521 por el imperio español, la Ciudad de México fue la cabeza del Virreinato, el centro militar, político, administrativo y religioso de la Nueva España. La institución de gobierno local que se creó para la recién fundada Ciudad de México fue el Cabildo, que era un cuerpo de gobierno con una larga tradición en las ciudades del Reino de Castilla, por lo cual cuando los conquistadores tuvieron que establecer instituciones gubernamentales locales en las ciudades que fundaron en América, recurrieron a su experiencia en lo tocante a este órgano colegiado cuya legalidad sancionaba la tradición castellana.<sup>50</sup>

De 1521 a 1524 los españoles introdujeron el sistema municipal castellano, en lo que actualmente se conoce como Coyoacán, disponiendo las leyes españolas la obligación de nombrar un Ayuntamiento que era la instancia que debía elegir el sitio para la población, que debería ser un lugar “sano, cómodo, ventilado, que contara con agua potable y en abundancia materiales de construcción”;<sup>51</sup> siendo trasladado en 1524 el Ayuntamiento a la Ciudad de México.

Una vez desahogado el juicio de residencia de Hernán Cortés, el Justicia Mayor ejerce funciones de gobierno, en tanto se instala, en 1527, la Real Audiencia de México, órgano de gobierno dirigido por un Presidente. Es hasta el año de 1535 que se nombra un Virrey para la Nueva España encargado del gobierno político,

---

<sup>50</sup> Ots, Capdequí, J.M. *El Estado Español en las Indias*, México, FCE, 1982. p. 61

<sup>51</sup> Lorenzo, José Luis. op. cit. p. 85

civil y económico de la Ciudad conformado este último por el Real Patronato, la Capitanía General y la Superintendencia de la Real Hacienda, mientras que el Alcalde Mayor, a veces llamado Corregidor, era el encargado del Gobierno y Administración de la municipalidad; el Virrey también intervenía en la ejecución de obras en beneficio de la naciente capital del imperio.

El ayuntamiento se integraba por un Alcalde Mayor, dos alcaldes ordinarios, ocho ediles, un escribano y un mayordomo, siendo hasta 1528 que se presentan una serie de modificaciones en cuanto al número de miembros, nombre genérico, funciones y atribuciones, situación que aunada a la incipiente organización de la colonia generó que el ayuntamiento de la Ciudad se arrogara facultades legislativas y de gobierno sobre todo el país, pero con el tiempo perdería estas facultades pero conservando gran influencia sobre el resto de las ciudades capitales.<sup>52</sup>

A partir de 1786 y para evitar los abusos del poder de los alcaldes mayores por privilegios otorgados por el Virrey, la Corona dicta una ordenanza real de intendentes que introduce la figura de Intendente Corregidor de la Ciudad de México, presidente del ayuntamiento de la Ciudad, con facultades en materia de policía, hacienda y guerra. Igualmente, se nombran subdelegados que vinieron a sustituir a los alcaldes mayores y a reforzar las facultades de los virreyes, y por otra parte, en los pueblos, los representantes del municipio se denominaban regidores en vez de ayudantes.<sup>53</sup>

En los pueblos habitados por los indios, funcionaba un subdelegado español nombrado por el intendente, encargado de las tierras comunes con intervención de los gobernadores y alcaldes de los naturales. Podemos señalar que, hasta el siglo XVIII, existió una organización colonial del ayuntamiento, coexistiendo a la par los municipios indígenas y españoles, situación que cambio a finales del siglo XVIII

---

<sup>52</sup> Ots, Capdequí. op. cit. p. 67

<sup>53</sup> *El Municipio Mexicano*, op. cit. p.23

cuando surge el municipio castizo al apoderarse los criollos del control de los ayuntamientos.<sup>54</sup>

Los puestos de funcionarios se designaban a perpetuidad a nombre del Virrey por algún servicio prestado y en algunos casos existía la elección de los mismos, pues no se permitía la reelección pero sí la renuncia y la venta del puesto, por ello los indígenas y la naciente clase criolla no ocuparon cargos de representación en la Ciudad.

Finalmente y para efectos de tener una idea de la división territorial que se presentaba en esa época, podemos decir que en 1539 se decreta que la jurisdicción de la Ciudad tendría 15 leguas de extensión que le aseguraban ejidos en cantidad suficiente y tierra propia para el crecimiento poblacional; en cuanto a la división, la Ciudad se dividía en dos porciones: la traza interior, exclusiva para los peninsulares, y la exterior, para los indios o naturales del lugar, siendo ésta a su vez subdividida en cuatro barrios o cabeceras.<sup>55</sup>

En cuanto a la división eclesiástica, se establecieron parroquias, provincias diocesanas, hospitales – pueblos y misiones.

En resumen, podemos decir que la organización municipal traída de España y adaptada a la realidad mexicana, fue la institución que prevaleció durante los 300 años que duró la Colonia en la Nueva España.

---

<sup>54</sup> IDEM p. 33

<sup>55</sup> De Gortari, Hira, Hernández, Regina. *Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México*, DDF, 1992, p.5

Al igual que la Revolución Francesa, nuestra revolución de independencia culminó en imperio y una vez consumada se reconoció como algo natural que la Ciudad, dentro de la Provincia de México, fuera la capital del país conservando el ayuntamiento su división existente antes de 1810, es decir, en 32 cuarteles: 8 mayores, y 4 menores dentro de cada uno de los primeros.

La Ciudad de México, a partir del artículo 4 de los Tratados de Córdoba, se convirtió, por vez primera, en la capital y asiento de los poderes de un país naciente y a su vez se mantuvieron vigentes las leyes que para el gobierno de las provincias del virreinato había dictado la monarquía, mismas que paulatinamente se fueron derogando.<sup>56</sup> Por otra parte y con la invasión de España por parte de las fuerzas de Napoleón en 1808, se modificó el comportamiento político de las colonias en América.

Con la abdicación de los reyes de España a favor de los franceses, se generó un vacío de poder en la metrópoli por lo que las diversas juntas se arrogaron el derecho de representación y, cubriendo ese vacío, convocaron a Cortes para elaborar una Constitución que dio cuerpo a una monarquía constitucional en 1812. La representación de diputados provinciales en la Nueva España se convirtió precisamente en un antecedente fundamental para la creación posterior de estados de la federación; al respecto se ha comentado:

Cuando México adoptó el sistema federal de gobierno, quienes se oponían a él sostuvieron que tal sistema era por completo ajeno a la cultura institucional y gubernativa del país y que su adopción imponía una descentralización artificial del país... Sin embargo, la

---

<sup>56</sup> Rodríguez Kuri, Ariel. op. cit. p. 32

descentralización no ocurrió bruscamente con la adopción del sistema federal. Se había ido produciendo de modo gradual a lo largo del tiempo: se desarrolló aceleradamente bajo la constitución española de 1812, por medio de las diputaciones provinciales. Lucas Alamán, centralista convencido, dijo que ellas eran el antecedente natural del sistema federal.<sup>57</sup>

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 contribuciones entre los pueblos de la provincia, velar por la inversión de los fondos públicos y cuidar el establecimiento de ayuntamientos donde debía haberlos, entre otras.<sup>58</sup>

El ayuntamiento se integraba por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presidido por el Jefe Político y, en su defecto, por el alcalde. El número de gente que integraba éstos era muy variable en proporción al vecindario. Igualmente dentro de la estructura del propio ayuntamiento se crearon las figuras de los prefectos, subprefectos y guardarios, los dos primeros encargados de evitar la delincuencia y el tercero, encargado de la vigilancia de ríos y acequias.

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, y por otro lado, los derechos políticos fueron reconocidos con base en la riqueza o la propiedad, pues se sostenía que los poseedores de ellas serían el único baluarte contra la anarquía que prevaleció en esa época. En ese sentido, los diputados provinciales fueron electos por aquéllos que tenían derechos políticos, mediante votación directa de electores dentro de la jurisdicción de cada partido y la

---

<sup>57</sup> Lee Benson, Nettie. *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, COLMEX, 1955, p. 9

<sup>58</sup> Sobre algunas de las facultades de las Diputaciones Provinciales, éstas se comentaron al final del capítulo I del presente trabajo.

renovación de los cargos se hacía cada dos años.<sup>59</sup>

La Constitución de Cádiz es jurada de nuevo en 1820, con el triunfo de la revolución liberal acaudillada por don Rafael de Riego. Dentro de las facultades que la Constitución de Cádiz señaló para el Ayuntamiento de la Ciudad de México, contenidos en el artículo 321, encontramos las siguientes:

- Tener a su cargo la política de salubridad y comodidad.
- Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos.
- Cuidar de los establecimientos para la educación.
- Formar las ordenanzas para el pueblo y presentarlas para su aprobación en las Cortes por medio de la Diputación Provincial.
- Auxiliar al alcalde en todo lo relativo a su seguridad individual, de bienes particulares y públicos, conservación del orden público y obras públicas.<sup>60</sup>

A la consumación de la independencia, la entrada del ejército trigarante 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, creándose una Regencia para el ejercicio del gobierno, en espera de un emperador, mientras que la junta provisional gubernativa expidió la convocatoria para un congreso constituyente.

Entre junio de 1823 y febrero de 1824, rigió la división del territorio en 21 provincias en donde se incluía la de México cuando se jura el Acta Constitutiva dando lugar a una nueva división territorial.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Rodríguez Kuri, Ariel. Op. Cit. p. 38

<sup>60</sup> IDEM

<sup>61</sup> O'Gorman, Edmundo. *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Editorial Porrúa, 1979, pp. 56 y 57

La división en 25 provincias, incluyendo la de México, era provisional, ya que tendrían existencia hasta que fuera vigente el Acta Constitutiva. Pero al abrirse el segundo periodo del congreso constituyente, en noviembre de 1823, se presentó un proyecto de constitución en el cual se incluían cuestiones relativas a la división territorial. Una preocupación fue fijar el número de estados a los cuales ya se hacía referencia desde el Acta, y que fueron considerados como libres, soberanos e independientes, pues se temió que con el paso de los años se convirtieran en naciones independientes y fracturaran los lazos federales, situación que se contuvo con la promulgación de la Constitución de 1824.

Como se comentó, la estrecha relación que se inició a principios de siglo XIX entre las delimitaciones territoriales y las formas de representación política, se debió a la instauración de las diputaciones provinciales por la Constitución de Cádiz en 1812, mismas que significaron un cambio sustancial en las formas de gobierno, particularmente en la Nueva España, que como ya se ha comentado fueron en gran medida el origen de federalismo mexicano, pues propiciaron, fortalecieron y dieron voz y voto a los intereses de diversos territorios en los que se establecieron diputaciones, entre ellas, la de la Provincia de México.

Esta forma de concebir la representación política supuso politizar el territorio novohispano y, años más tarde, en el país recién independizado, se fue consolidando. Podemos decir que esto se debió a que la sociedad fue madurando y en donde la participación política de los ciudadanos se expresó (entre otras formas) a través de la representación en las cámaras legislativas. De ahí partió el camino que llevó a las primeras diputaciones a convocar al primer Congreso Constituyente que discutió y dio forma a la Constitución promulgada en 1824.

Fue en el Congreso de 1823 que se convocó con el propósito fundamental de elaborar una constitución, en que los diputados de los diferentes estados que constituían el México independiente ratificaron la existencia de tales estados. Por otra parte y debido a que se decidió instaurar el sistema federal como forma de organización política, fue necesario crear un Distrito Federal que alojara al poder federal y al mismo tiempo fuera la capital del país.<sup>62</sup> Es decir, se tenía que decidir dónde debería quedar dicho Distrito y elegir su localización territorial, además que también era necesario decidir cuál debería ser la capital, ya que si se optaba por una distinta a la Ciudad de México, se tendría que cambiar la sede de la capital,

---

<sup>62</sup> En el apartado 1.2 del presente trabajo se señalaron los antecedentes del federalismo. En el presente, nos dedicaremos a abordar el contexto jurídico y político.

opinando algunos que debería instalarse en la Ciudad de Querétaro.

Al interior del Constituyente se sabía que el territorio que se convirtiera en Distrito Federal perdería su soberanía, por ser sede de los poderes federales, convirtiéndose en un territorio distinto al resto de los estados de la federación.

Los argumentos y posiciones fueron variados e intensos, por lo que consideramos importante mencionar sólo algunos; los que se oponían a que se trasladara la capital a Querétaro hacían hincapié en el alto costo que ello significaría y la falta de recursos para llevarse a cabo; la falta de seguridad por ser una plaza desprotegida y por lo tanto susceptible de un levantamiento o revuelta; además señalaban que la decisión podría afectar la disponibilidad de créditos que otorgaban los comerciantes y propietarios para cubrir los gastos del erario público; igualmente mencionaban que la Ciudad de México era el principal centro de comunicaciones internas y externas del país, por lo que ocupaba un lugar privilegiado en la captación de recursos fiscales. Los que proponían Querétaro, argumentaban la posición geográfica central, instalaciones suficientes, un clima benigno y contaba con una población suficiente.<sup>63</sup>

Los diputados del Estado de México presentes en las sesiones en principio aprobaron la instalación de la Ciudad de México fuera sede de los poderes federales, pero después se dieron cuenta que lo anterior significaría ceder parte de su territorio, lo que finalmente ocurrió.<sup>64</sup>

Como se ve, la discusión se refería a un aspecto sustantivo cuyas implicaciones en la actualidad son todavía materia de discusión y polémica, pues al destinar un territorio específico a convertirse en sede de los poderes federales se suponía que perdería su soberanía.

---

<sup>63</sup> Actas Constitucionales. Diario de las Sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana. Sesiones de junio y julio de 1824. T X, México, IJ – UNAM, 1995

<sup>64</sup> IDEM

En una de las sesiones en que se discutió el asunto, Lucas Alamán, entonces Secretario de Relaciones, argumentó a favor, señalando:

Que puesto que se ha dado a la cuestión un aspecto astronómico, siguiendo la misma es menester confesar (...) porque el Sol es el centro de atracción del sistema planetario por la inmensidad de su masa, y si se quiere situar este centro artificialmente en otro planeta sin aumentar su masa, no se logra más que destruir el sistema, o más bien no se logra nada, porque según los principios inmutables de la naturaleza las masas pequeñas continuarán siempre siendo atraídas por la masa mayor y por consecuencia circulando alrededor de ella.<sup>65</sup>

Al aprobarse la Constitución en octubre de 1824, aún faltaba por decidir dónde se asentarían los poderes federales, por lo que en las sesiones posteriores se continuó la discusión, como se estipulaba en el documento constitucional recién aprobado; incluso el 22 de octubre del mismo año, el Congreso del Estado de México envió una representación al Congreso General que expuso la necesidad de que se indemnizara previamente al Estado de México, por la pérdida de su territorio, ya que, en efecto, se le despojó del territorio central que tenía en esa época dicho estado y es por ello que en la división geográfica actual se observa cómo el estado de Morelos está al sur de la Ciudad y el resto de sus fronteras las circunda el estado de México.

Las discusiones siguieron y los opositores centraron sus argumentos en los derechos políticos de que debían gozar los ciudadanos del Distrito Federal, pues no había motivos para que les fueran disminuidos, situación que argumentó Gómez Farías, al señalar que los derechos políticos de sus habitantes no quedarían sin representación nacional, ya que el Distrito Federal tendría la de un

---

<sup>65</sup> IDEM pp. 31 y 32

territorio, esto es, un diputado con voz y voto.

Finalmente, y en la sesión en que se presentó el dictamen, el Presidente, Ramos Arizpe, preguntó si se consideraba suficientemente discutido, y habiéndose considerado por votación que sí, se pasó a votar, aprobándose por mayoría de 49 votos a favor y 32 en contra, para que la Ciudad de México fuera la sede de los poderes federales.<sup>66</sup>

Posteriormente, en la sesión del 2 de noviembre se abordó la extensión territorial del Distrito Federal, proponiéndose primero que fuera un círculo cuyo centro fuera la plaza mayor de la Ciudad y un radio de dos leguas. De esta manera se estableció el lugar que serviría de residencia a los poderes federales y el territorio que comprendía, promulgándose el 18 de noviembre de 1824 el Decreto que dio vida al Distrito Federal.<sup>67</sup>

En este mismo Decreto se señalaba que la jurisdicción del gobierno político y económico del Distrito Federal era responsabilidad exclusiva del gobierno federal, y en la medida en que no se contaba con las disposiciones que reglamentaran su funcionamiento, se seguirían – salvo las no derogadas – las dispuestas en la ley del 23 de junio de 1813. Éste era el caso del Jefe Político, quien según dicha ley estaba encargado de ejercer la autoridad política y económica, y que ahora se nombraría a un gobernador sustituto.

En cuanto a las elecciones de los ayuntamientos comprendidos en el Distrito Federal, se seguirían observando las leyes anteriores, es decir, los decretos para la formación de éstos del 23 de mayo de 1812 y 23 de junio de 1813; especificándose en el primero que para su formación se elegirían electores, o sea que la elección sería indirecta.

---

<sup>66</sup> IDEM p. 46

<sup>67</sup> Lira González, Andrés. *La República Federal Mexicana. La creación del Distrito Federal*, México, 1974, Tomo VIII, p 56

El 12 de julio de 1830 se expidieron nuevas disposiciones respecto a las elecciones en los ayuntamientos; en éstas se mantuvo el carácter indirecto de las elecciones, pero se disponía con mayor detalle la forma de llevarlas a cabo; se especificaron las reglas de las elecciones primarias, donde se elegían a los electores y la forma en que éstos formarían el ayuntamiento en elecciones secundarias. En el caso de las primeras, la votación no era secreta ya que, según se señalaba, se haría dictando cada individuo en voz alta el nombre de su candidato, incluso podían llevar su boleta escrita previamente; lo que sin lugar a dudas orientaba los resultados.

En general, en cuanto a las atribuciones del gobernador del Distrito Federal podemos comentar las siguientes:

- Vigilar la conservación del orden público.
- Publicar las leyes y decretos del gobierno federal.
- Nombrar las autoridades políticas subalternas.
- Nombrar las autoridades judiciales.
- Fomentar la instrucción.
- Vigilar la hacienda pública.
- Expedir ordenanzas.
- Fomentar la construcción de caminos.
- Ordenar los tribunales y juzgados, imponer multas, expedir ordenes de cateo y aplicar las sanciones de ley.<sup>68</sup>

Finalmente y en cuanto a la hacienda del Distrito Federal, el 11 de abril de 1826 se expidió el Decreto por medio del cual se dispuso que las rentas pasarían a las arcas de la Federación, con lo cual a pesar de que el ayuntamiento se mantenía por elección, éste se hizo más dependiente económica y, en buena medida, políticamente del gobierno federal, situación que a la fecha continúa siendo motivo de debate.

---

<sup>68</sup> *México a través de los Informes Presidenciales: 1824 – 1976*, Secretaría de la Presidencia – DDF. México, 1978, Vol. 2, p. 50

Es hasta el año de 1836 que España reconoce la independencia de México, pero en ese lapso diversos acontecimientos marcaron y modificaron el rumbo de una nación independiente. Levantamientos en el norte del país, acallamiento de la oposición, revueltas, falta de rumbo político, entre otras cuestiones, provocó un clima de inestabilidad que llegó a la capital del país, en donde los capitalinos previenen un nuevo cambio de gobierno, que se manifiesta con la firma entre Bustamante y Santa Anna de los convenios de Zavaleta, con los que se declaraba a Manuel Gómez Pedraza legítimo Presidente de la República.<sup>69</sup>

Las guarniciones, el Ayuntamiento de la Ciudad de México, así como otros pueblos vecinos, se adhieren a estos convenios, apoyan el restablecimiento del sistema federal y se preparan para elegir un nuevo gobierno.

Después del suicidio de Mier y Terán, los votos de las legislaturas de los estados favorecen a Santa Anna como Presidente y a Valentín Gómez Farías en el cargo de Vicepresidente. Santa Anna gobierna pero no preside, dejando a cargo a un grupo de reformistas que comenzaron a plantear una serie de modificaciones que afectaban a la Iglesia, a los militares y a la educación; situación que provocó la inconformidad del clero y las clases privilegiadas de la capital, así como levantamientos al grito de “Religión y Fueros”.

Santa Anna regresa al poder y en los círculos políticos se comienza a hablar abiertamente del fracaso de federalismo y algunos piden con insistencia el establecimiento del centralismo mientras el gobierno poco a poco fue dictando medidas que iban imponiéndolo.

---

<sup>69</sup> Lira González, Andrés. op. cit. p. 65

El 5 de mayo de 1835, atendiendo los deseos de Santa Anna, el Congreso se declaró facultado para reformar la Constitución, pero no la forma de gobierno y el sistema federal, que era lo que en realidad le interesaba a Santa Anna; para lograrlo convocó a sesiones extraordinarias al Congreso, por acuerdo del Consejo de Gobierno, para que resolviese sobre la forma de gobierno. Atendiendo a tales sugerencias, el Congreso acordó:

*Art. 1. El Congreso General se declara investido por la Nación de amplias facultades, aún para variar la forma de gobierno y constituirla de nuevo.*

*Art. 2. El Congreso General continuará reuniéndose las dos cámaras en una.<sup>70</sup>*

Se especifica que el Congreso General:

*Ha reasumido todas las atribuciones, así comunes como peculiares de cada cámara, quedando en suspenso los artículos del Acta Constitutiva, de la Constitución General y del reglamento interior del Congreso.<sup>71</sup>*

Con estas disposiciones y con el decreto del 3 de octubre de 1835, quedaba establecido el centralismo; el Congreso ordenó también la desaparición de las legislaturas estatales y el establecimiento, en su lugar, de juntas departamentales; por último, se estableció que los gobernadores estuvieran sujetos al Presidente. Esto no supuso aún la desaparición de los estados, territorios y del Distrito Federal.

Con la ley de 1835 desaparece el federalismo y el Congreso gracias a las facultades con que contaba ahora, puso a discusión el dictamen de la nueva organización territorial, estipulando en su artículo 8º lo siguiente:

*El territorio nacional se dividirá en departamentos, sobre las bases de población, localidad y demás circunstancias conducentes: su número, extensión y*

---

<sup>70</sup> O'Gorman, Edmundo. op. cit. pp. 72 y 74

<sup>71</sup> IDEM p. 74

*subdivisiones y se detallará en una ley constitucional.*<sup>72</sup>

En 1836 se expide la Constitución Centralista, llamada Código de las Siete Leyes Constitucionales iniciándose con ello el primer periodo centralista, en donde el Distrito Federal se subdivide en tres partidos: Ciudad de México, Coyoacan y Tlanepantla, señalando a la Ciudad de México como capital y residencia oficial de los poderes de la República.

Por otra parte, se introduce la Junta Departamental que fue un órgano legislativo del departamento, cuya 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. Estas Juntas tenían facultades de elección popular, económicas, legislativas y municipales, siendo renovadas cada cuatro años.

En lo que se refiere a la división del territorio, ésta se hizo a partir de la anterior, es decir de la Federación, por lo que se crearon casi tantos departamentos como estados existían, salvo algunas variaciones, como que el territorio de Tlaxcala se agregaba al Departamento de México, lo que implicaba la desaparición del Distrito Federal, ya que en 1838 se aprobó definitivamente la división territorial en donde se señalaba que el Departamento de México estaba formado por el antiguo Estado de México, el desaparecido Distrito Federal y el mencionado territorio de Tlaxcala.

Podemos mencionar, como lo señalan diversos estudiosos del tema, que prácticamente no se conocen detalles de las discusiones parlamentarias de aquella época, debido a la premura con la que fueron expedidas.

Por otra parte, y de acuerdo con la Ley Orgánica de 1837, cada departamento contaría con un gobernador que se sujetaría al Supremo Gobierno Central y a las

---

<sup>72</sup> IDEM p. 75

instrucciones y acuerdos del Consejo de Gobernación.

A finales de 1842, el gobierno surgido de las Siete Leyes había caído, poniendo en marcha uno nuevo apoyado en las bases de Tacubaya e iniciándose la discusión de un nuevo proyecto constitucional convocado por una junta de notables que expiden las Bases de Organización Política que rigieron a partir del 13 de junio de 1843. En lo relativo al territorio, las Bases ratificaron la división del territorio, incluyendo al Departamento de México; por lo que hace al gobierno, se mantuvo la figura de Gobernador, el cual sería nombrado por el Presidente a propuesta de las asambleas departamentales.<sup>73</sup>

En cuanto a los ayuntamientos, se dictó una ley en la cual se especificaban sus funciones y se ratificaban esencialmente varias disposiciones anteriores, referentes a los requisitos de los electores y de los que ocuparían los cargos.

Finalmente, y con relación a la participación civil, política y ciudadana, las leyes electorales de 1836 y 1841 mantuvieron el método indirecto de votación e igualmente confirieron al Estado las atribuciones electorales; pero con la novedad de que ahora las nuevas Bases retiraron de sus derechos de ciudadanos a los sirvientes domésticos.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Noriega, Cecilia. *El Constituyente de 1842*, México, Instituto de Investigaciones Históricas – UNAM, 1986, p. 38

<sup>74</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*, México, Editorial Porrúa, 1991, p. 89

El país se encuentra inmerso en revueltas y levantamientos constantes; Santa Anna regresa al poder; el Congreso autoriza al gobierno a utilizar todos sus recursos para repeler la agresión norteamericana; la Ciudad está en un caos administrativo, aunado a los horrores de la guerra; se agudiza la crisis económica y política, los norteamericanos entran victoriosos a la Ciudad; la autoridad del gobierno federal se circunscribe al Distrito Federal; los Estados amenazan con declararse libres e independientes y separarse de la República; el gobierno, conformado por los “moderados”, intenta establecer un equilibrio entre “liberales” y “conservadores”, pero lo único que consigue es el surgimiento del militarismo, siendo estos algunos de los elementos que sacudieron al país durante esta etapa.<sup>75</sup>

Las Bases Orgánicas rigieron al país hasta el 2 de agosto de 1846, fecha en que se adopta de nuevo el sistema federal y vuelve a hacerse uso de la Constitución de 1824, abriéndose un camino transitorio que significó la transformación de los departamentos en estados y el restablecimiento del Distrito Federal, designándose a la Ciudad de México con tal naturaleza, pero sin suprimir la figura de la prefectura.

El 6 de diciembre de ese mismo año, se instaló un Congreso Constituyente que declaró la vigencia de la Constitución de 1824 y para mayo de 1847 se promulgó el Acta Constitutiva y de Reformas de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se estableció que el Gobernador del Distrito Federal tendría el tratamiento de excelencia y gozaría de los mismos privilegios 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

---

<sup>75</sup> De Gortari, Hira, Hernández, Regina. op. cit. p. 15

Distrito de México. Igualmente, dentro del Acta se estableció 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 suplentes.<sup>76</sup>

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

Podemos mencionar que hasta 1853 la estructura del Municipio fue la siguiente: presidente municipal, doce regidores y un síndico, pero al suprimirse el Ayuntamiento en ese mismo año, se confía la administración municipal en los intendentes y jueces de paz y los alcaldes de cuartel son sustituidos por los jueces menores.

Como señalamos, el Acta rige hasta 1853 cuando se restableció el centralismo. En cuanto a las discusiones sobre la división territorial, se adoptó el sistema de estados y en cuanto al Distrito Federal, se llegó incluso a proponer que se convirtiera en otro estado de la federación, pero este asunto no llegó a discutirse, posiblemente por las circunstancias de extrema gravedad en que se desarrollaba el Congreso y debido a la amenaza norteamericana se mantuvo a la Ciudad de México como Distrito Federal, aunque con carácter provisional.

Con motivo del pronunciamiento ocurrido en Jalisco en 1852, el presidente Arista renuncia y a principios de 1853 se nombra a Santa Anna de nuevo como presidente, quien expide las Bases para la Administración de la República, en tanto se expiden éstas y 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, se disolvió la autonomía municipal al ponerse en

---

<sup>76</sup> IDEM p. 19

manos de los gobiernos estatales e intendentes las cinco facultades básicas municipales.<sup>77</sup>

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

Con motivo de la invasión norteamericana y con la firma el 2 de febrero de 1848, de los Tratados de Guadalupe Hidalgo (con lo que perdimos más de la mitad del territorio nacional) la división territorial mantuvo al Distrito Federal junto con los estados y territorios, salvo aquellas que pasaron a formar parte de los Estados Unidos.<sup>78</sup>

Por otra parte, en febrero de 1854 se expide un decreto ampliando el área del Distrito Federal, hasta lo que se conoce como San Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, Santa Fé, San Angel, Coyoacán, Tlapan, Xochimilco, Ixtapalapa, Peñón Viejo y la medianía de las aguas del lago de Texcoco. Igualmente, se acordó dividir el Distrito en prefecturas centrales e interiores, éstas últimas correspondientes a la municipalidad de México; las prefecturas eran tres, una al norte con cabecera en Tlalnepantla, la de occidente en Tacubaya y la del sur en Tlalpan.

Dentro del constante devenir político que aconteció en el país, el 1º de marzo de 1854 se proclama el Plan de Ayutla que desconoce a Santa Anna y a todos los funcionarios de su gobierno, plan al que se adhiere por presiones el Ayuntamiento de la Ciudad de México; nombrándose Presidente interino al General Juan Álvarez, quien entró a la Ciudad de México el 15 de octubre de 1855.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> De Gortari, Hira, Hernández, Regina, Zicardi, Alicia. *Memorias y Encuentros: LA Ciudad de México y el Distrito Federal. 1824 – 1928*, T I Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, DDF, 1988, p. 58

<sup>78</sup> IDEM. p. 63

<sup>79</sup> Lira González, Andrés. op. cit. p. 65

Posteriormente, el General Álvarez expide el Estatuto Orgánico Provisional, en donde se conserva la división territorial contenida en el Plan de Ayutla, es decir, en estados, territorios y el Distrito Federal, aunque es necesario mencionar que el uso del término estado no correspondía al utilizado en el sistema federal, dado que en el espíritu del Estatuto no se le daban las prerrogativas y trato correspondiente.

En los primeros años de la segunda mitad del siglo XIX, tras el triunfo de los liberales en la revolución de Ayutla, Santa Anna, finalmente, abandonó la escena pública. Los liberales, en un Congreso extraordinario volvieron a organizar al país bajo la fórmula de una república representativa y popular.

En las discusiones que suscitó la elaboración de la Constitución de 1857, el asunto de la división territorial fue el tema de una de ellas. En la sesión del 16 de junio de 1856, la comisión encargada de formular un proyecto de constitución presentó un dictamen en el cual se volvía a la división del país con los mismos estados que el Estatuto, con la diferencia de que se creaba el Estado del Valle de México. Como parte de un voto particular, se propuso que el Distrito Federal pasara a formar parte del Estado de México, y que se eligiera una población que sirviera como residencia de los supremos poderes de la República durante un año.

Las sesiones de la división territorial se iniciaron el 9 de julio, para lo cual se conformó una comisión especial con un representante por cada territorio; la comisión presentó un dictamen el 26 de noviembre en el que se señalaba la importancia del asunto, pero en el que se excusaba de no poder presentar una alternativa razonada, a la cual llamaron “científica”, dada la premura de tiempo y el estado de agitación que vivía el país; se hizo énfasis en la falta de información estadística y se advirtió, además, que no querían proponer grandes innovaciones.

Por lo que hace a la capital, sostuvieron la necesidad de trasladarla a otra ciudad, y se consideró de nueva cuenta a Querétaro como la solución adecuada, por lo que se hacía indispensable la formación de un nuevo estado, el del Valle de México. Esta propuesta de la Comisión apareció en el proyecto del artículo 50

constitucional.<sup>80</sup>

El dictamen fue puesto a discusión el 9 de diciembre, pero al no llegarse a acuerdo en lo referente al nuevo estado y a la traslación de los poderes, se discutió hasta el día siguiente. En la discusión se manifestaron diversos puntos de vista, unos que sostenían el traslado de la capital, pero que al mismo tiempo se creara el Estado del Valle de México y se le dieran todos los derechos y prerrogativas que como estado de la federación le correspondían para garantizar de esta forma la participación de sus ciudadanos.<sup>81</sup>

La otra posición coincidía con la oportunidad de cambiar la capital, pero se fundaba en que la Ciudad de México era un lugar en donde predominaba la Constitución, el lujo insolente, así como los nostálgicos del pasado virreinal.

El debate fue tenso, según consta en las intervenciones, y si las posiciones coincidían en cuanto a crear el nuevo estado, las discrepancias eran grandes respecto a que una vez creado se trasladaran los poderes federales y así darle a la nueva entidad el carácter de tal. Para un grupo de diputados ambas cosas debían hacerse simultáneamente, porque no hacerlo así era negarle su soberanía plena.

Otra de las preocupaciones fue hacer notar la imposibilidad de que la Ciudad fuera al mismo tiempo capital de la federación y de un estado; algunos se inclinaban por retardar la creación del nuevo estado y en esta forma evitar posibles conflictos de poder entre el gobierno de la federación y el estatal, en caso de que se creara el Estado del Valle de México. El día 10 de diciembre, se aprobó su creación, con 48 votos a favor y 38 en contra; tendría los límites del Distrito Federal, pero en forma condicional, pues todo debería formalizarse cuando los supremos poderes

---

<sup>80</sup> Zarco, Francisco. *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856 – 1857*, México, COLMEX, 1957 p.98

<sup>81</sup> IDEM p. 103

cambiaran de residencia. Esto mereció una sesión más, la del 11 de diciembre, en la cual se desechó el proyecto de trasladar los poderes a Querétaro.<sup>82</sup>

A principios de 1857, el 3 y 7 de enero, todavía se presentó un dictamen en el que se proponía que el Distrito Federal se formara en Aguascalientes y que, en caso de aprobarse el traslado, éste sería aprobado por un Congreso Constitucional; el último punto se aprobó como una prerrogativa para dichos congresos.

Si se consulta la Constitución de 1857, el Distrito Federal desapareció aparentemente al no incluirse como una de las partes de la Federación, sin embargo, una lectura más detallada permite aclarar que según el artículo 46 se establece la creación del Estado del Valle de México, cuyo territorio sería el Distrito Federal y sólo tendría efecto cuando los poderes se trasladaran a otro lugar; en la medida en que esto no se cumpliera el Distrito Federal se mantendría, como efectivamente ocurrió. Esto no obsta para señalar, como lo ha hecho Edmundo O' Gorman, que otro artículo, el 43, se presta a confusión, ya que se menciona al Estado del Valle de México, que no existió, y en cambio se excluye al Distrito Federal que en la práctica subsistió.

Finalmente, podemos mencionar que en la Constitución de 57 se estableció que el Congreso Federal sería unicameral y que tendría las facultades para el arreglo interior del Distrito y los territorios, en ese sentido, el Congreso Federal continuaría como el poder legislativo local en el Distrito Federal. El Gobernador tenía facultades en materia de seguridad y sanidad.

---

<sup>82</sup> IDEM p. 112

Meses después de promulgada y jurada la Constitución el 5 de febrero por Comonfort, comenzó a generalizarse una reacción conservadora y eclesiástica en su contra; el clero declaró que todos aquellos que juraron la Constitución quedaban excomulgados. Se realizan elecciones, resultando electo Presidente Comonfort y Benito Juárez como Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes toman posesión el 1º de diciembre de 1857.

Comonfort desconoce la Constitución y se une a los conservadores, iniciándose un levantamiento que da origen al Plan de Tacubaya en el que, desconociendo la Constitución, se solicitaba la creación de un nuevo Congreso, mismo que fue sofocado por los rebeldes. Debido a ello, Comonfort sale del país y de acuerdo a la Constitución, Juárez asume la presidencia, dándose entonces una dualidad de poderes en donde cada bando gobierna el territorio que domina: Juárez en la región de Veracruz y los conservadores, principalmente, la Ciudad de México.

Durante este periodo, podemos observar que esta situación se mantuvo de hecho, por lo que se continuó organizando el territorio del Distrito Federal; la división política del Distrito Federal del 6 de mayo de 1861, establecía que el mismo se conformaría por la municipalidad de México y los partidos de Guadalupe Hidalgo y Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. En dicha división se estipulaba que las funciones de autoridad local en la municipalidad de México serían ejercidas por el Gobernador, el cual, según la Constitución de 1857 era designado por el Presidente de la República, en tanto que el Distrito era sede de los poderes de la Federación, por lo que su régimen político y administrativo dependía del Presidente;<sup>83</sup> posteriormente, en un decreto que se complementaba con éste - sobre la renovación del ayuntamiento – del 13 de diciembre de 1862, se mantenían las elecciones indirectas.

---

<sup>83</sup> O’Gorman, Edmundo. op. cit. p. 94

Igualmente, el Gobernador del Distrito era la autoridad de la municipalidad; nombra y remueve prefectos y les asigna responsabilidades y presupuesto. En 1861, se emite un decreto que estipula que el cuerpo del Ayuntamiento de la Ciudad de México, se compondría de veinte regidores y dos procuradores, presidido por el Primer Regidor.

Por otra parte, y después de varios enfrentamientos entre liberales y conservadores, finalmente Juárez entra a la Ciudad de México el 11 de enero de 1861, convocando a elecciones para integrar el Congreso y elegir nuevo Presidente de la República. Juárez resulta electo Presidente y piensa que es necesario regresar al orden constitucional y proseguir la labor reformista de 1855 – 1856, así como aplicar en la Ciudad de México las leyes dictadas en Veracruz: la ley de nacionalización de los bienes del clero secular y regular, la ley que instituye el matrimonio civil y la ley del registro civil, la ley sobre libertad de cultos y la ley de secularización de hospitales y establecimientos de beneficencia; decretándose además la expulsión y destierro de los obispos y delegados de España.<sup>84</sup>

El 17 de julio de 1861 se expide una ley que establecía que los pagos destinados a la deuda quedaban suspendidos por dos años, lo que originó de nueva cuenta el riesgo de una invasión, situación que se materializó con la invasión de los franceses en nuestro país y su entrada el 10 de junio de 1863 a la Ciudad de México; situación que comentaremos en el próximo apartado.

Es importante señalar que con motivo de la expedición de la ley de nacionalización de bienes eclesiásticos, se inició en la Ciudad una transformación en la propiedad urbana que afectó no sólo su valor económico sino que llevo a la modificación de la traza original de la Ciudad, originando el acaparamiento por parte de las compañías fraccionadoras y por consecuencia un crecimiento urbano importante, así como el surgimiento de nuevas calles, colonias y barrios.

---

<sup>84</sup> Tena Ramírez, Felipe. op. cit. p. 134

Como se ha visto, los conservadores al ver la situación y ante la inminente invasión, plantean de nuevo la vieja idea de implantar en México una monarquía con un príncipe europeo.

Se iniciaron así las negociaciones con las principales potencias europeas. Francia fue la única que aprovechó dicho proyecto.

Se conoce en la Ciudad la toma de Puebla y el avance de los franceses; el gobierno decide trasladarse a San Luis Potosí y se inicia el éxodo de liberales, ministros, empleados públicos y del Presidente. A la salida de Juárez, se desconoce de inmediato a su gobierno y se emite un acta en donde se establece que se acepta la intervención y se pone bajo la protección del general francés de nombre Forey, quien designa para el gobierno de la Ciudad un prefecto político, un prefecto municipal, un presidente y todo el personal del ayuntamiento; además, nombró una junta compuesta por 35 personas designadas por el Ministro de Francia cuya misión fue nombrar una Regencia compuesta con tres individuos y una Asamblea de Notables, que determinó como forma de gobierno la monarquía hereditaria con un príncipe católico. Los conservadores ofrecen a Maximiliano de Austria el trono de México.<sup>85</sup>

El 10 de abril de 1864, Maximiliano acepta la corona y firma el Tratado de Miramar; el 28 de mayo, la fragata Novara llega a Veracruz con los nuevos emperadores de México: Maximiliano y Carlota. Comenzó en México la era del imperio.

La Ley sobre División Territorial del Imperio Mexicano estipulaba que el territorio

---

<sup>85</sup> Lira González, Andrés. op. cit. p. 77

se dividía en Departamentos, éstos en Distritos y éstos, a su vez, en municipalidades; asimismo la desaparición del Valle de México, por lo que 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.<sup>86</sup>

En este punto, es necesario señalar que debido a la invasión francesa, en el año de 1863 la sede de los poderes federales se trasladó a San Luis Potosí, y en 1865 a Ciudad Juárez.

En el periodo en que se dio la intervención francesa, la Ciudad de México fue gobernada por un Comandante militar; el alcalde de la capital era nombrado por el emperador y los regidores electos popularmente y por lo que hace a las contribuciones, éstas eran decretadas por el emperador bajo el control de los prefectos.

Para conmemorar el primer aniversario de su imperio, Maximiliano promulga el Estatuto Provincial del Imperio, desaparece la Constitución y el sistema federal; el prefecto continúa teniendo funciones judiciales, administrativas y consultivas en el Departamento, auxiliados en su ejercicio por un Consejo de Gobierno. En cuanto a los distritos, éstos eran administrados por los subprefectos, quienes en los hechos invadieron cada vez más la esfera de acción de los cuerpos edilicios; por lo que hace al ayuntamiento, éste conserva la autonomía para administrar su propia hacienda, pero sólo gozaba de facultades deliberativas; las funciones ejecutivas quedaban a cargo de los alcaldes, y en los pueblos chicos, de los comisarios.

Por otra parte, la Ciudad de México como capital imperial comenzó a ser engalanada, el Castillo de Chapultepec fue convertido en residencia imperial, el trazo de una nueva calzada que comunicara directamente con Palacio Nacional

---

<sup>86</sup> De Gortari, Hernández, Zicardi. op. cit. p. 48

rompería la vieja estructura colonial; la aparición de cortes imperiales, damas de compañía, caballerangos, sirvientes, etc., lo que sin duda imprimió un sello particular a esa etapa de vida del país.

Al principio, y para acallar la voces de ciertos grupos liberales, Maximiliano invitó a algunos de ellos a participar en su gobierno, situación que generó descontento entre la clase conservadora y el clero, éste último agraviado por las Leyes de Reforma que no fueron nulificadas por el emperador, aunado a la serie de decretos emitidos como el de libertad de cultos. Esta situación detona el conflicto con la Iglesia, la cual le retira su apoyo y comienza una verdadera campaña en su contra. Además, las finanzas públicas se encontraban deterioradas.

El imperio se tambalea y el golpe final se presenta cuando Napoleón III decide retirar sus tropas, situación que permite que el ejercito liberal vaya ocupando poco a poco las plazas. Maximiliano decide ponerse al frente de sus tropas y para evitar el sitio de la Ciudad de México se trasladó a Querétaro, en donde posteriormente es sitiado, aprehendido y, junto con Miramón y Mejía fusilado, con lo que concluye la etapa del imperio en México.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> O’Gorman, Edmundo. op. cit. p. 89

Consumado el imperio y con la entrada del General Porfirio Díaz a la Ciudad de México el 21 de junio y de Benito Juárez el 15 de julio de 1867, se inicia en la capital una nueva era de cambios al restaurarse la República lo que genera que las instituciones fueran tomando cauces de normalidad.

Juárez inició su gobierno buscando la manera de poner orden y reorganizar al país; se convoca a la elección de poderes generales siendo electos Juárez como Presidente y Lerdo de Tejada como Vicepresidente, asumiendo el cargo el 1º de enero de 1868.

Su gobierno realizó obras importantes en la Ciudad; en materia educativa se crea la Escuela Nacional Preparatoria, la Escuela de Ciegos y la Sordos; en materia de urbanización se inicia la nivelación y apertura de calles, buscando darle a la Ciudad un aspecto más moderno; por otra parte, las autoridades municipales y el gobierno federal comienzan a buscar soluciones para mejorar la Ciudad y comunicarla con el resto del país. Por lo que hace al régimen municipal, éste adquiere características que desde entonces subsisten; el Ayuntamiento de la Ciudad de México, de hecho, es asimilado por el gobierno general del país; se reestablece el sistema bicameral en 1874, otorgándosele representación con dos Senadores. El Distrito Federal readquiere su carácter definitivo tomando como centro a la Ciudad de México.<sup>88</sup>

Desafortunadamente, con la reelección de Juárez como Presidente los levantamientos no se hacen esperar e inician en el país movimientos que desconocen su gobierno; Juárez fallece en 1872, Lerdo ocupa la presidencia y, más adelante, es electo Presidente. Como Presidente de la Suprema Corte de

---

<sup>88</sup> Rodríguez Kuri, Ariel. op. cit. p. 78

Justicia fue electo José María Iglesias. Sin embargo, continúan los levantamientos por todo el país; el más significativo es el de los Porfiristas, quienes expiden el Plan de Tuxtepec que desconoce al gobierno de Lerdo de Tejada. Encabezados por Porfirio Díaz, inician el avance a la Ciudad de México, en donde entran triunfantes el 23 de noviembre. De acuerdo con el Plan y las reformas de Palo Blanco, se convoca a elecciones en las que resulta electo el propio Díaz y, como Presidente de la Suprema Corte, Ignacio L. Vallarta. Respecto al gobierno de Díaz, algunos estudiosos señalan:

Al retomar Porfirio Díaz el poder después del breve cuatrienio del presidente Manuel González, se inicia una prolongada dictadura, durante la cual Díaz es reelegido en varias ocasiones hasta su caída en 1911.

Su política orientada a la centralización política y económica permitió la recuperación y el fortalecimiento de la elite (aristócratas, inversionistas extranjeros, militares de rangos elevados, el alto clero y un grupo de nuevos empresarios y ricos propietarios) de la Ciudad de México, gracias a la inversión extranjera que animó la actividad económica. Al entender de los sectores privilegiados, el crecimiento porfirista, clave del progreso y de la paz, era obra del presidente, de ahí los constantes apoyos para prolongar su mandato.<sup>89</sup>

El gobierno del general Díaz borró toda autonomía municipal<sup>90</sup> al hacer divisiones administrativas en los territorios, con los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón. Estos últimos estaban a cargo de los prefectos o delegados políticos del gobierno central, encargados de hacer cumplir fielmente las órdenes del

---

<sup>89</sup> IDEM p. 84

<sup>90</sup> Es necesario señalar que en el Plan de Tuxtepec que permitió que Díaz accediera al poder, se señaló entre otras cosas “se desconocía al gobierno de Lerdo, se juraba respetar la Constitución de 1857, se reconocía al general Porfirio Díaz como jefe del ejército regenerador y se propugnaba por las siguientes reformas: no reelección, independencia municipal y organización política del Distrito Federal”.

gobernador. Así, las autoridades de los estados absorbieron la autonomía de los ayuntamientos ubicados en sus capitales y, en el caso del de la Ciudad de México, la absorción fue hecha por los propios poderes de la República.

Seguramente el general Díaz tuvo sus motivos para atentar tan decididamente contra la institución municipal. Entre los más visibles, podemos señalar: querer establecer un férreo control territorial, como lo hiciera Felipe II en 1573, y el hecho de que en los últimos años del siglo XIX los ayuntamientos tenían graves problemas financieros, por lo que se tomaron medidas tendientes a normar su situación, como lo fueron el aumento de impuestos y el retiro del pago de ciertos servicios y obligaciones que habían perdido el carácter municipal.

En la Ciudad de México el ayuntamiento dejó de pagar los gastos del gobierno del distrito y los de la Inspección General de Policía; también los de beneficencia pública y dejó de tener a su cargo la instrucción primaria. Por decreto del 16 de diciembre de 1899, el Distrito Federal se dividió en 22 municipalidades para su régimen interior:

- Municipalidad de México.
- Ixtacalco y Guadalupe Hidalgo.
- Tacuba y Azcapotzalco de Porfirio Díaz.
- Mixcoac, Santa Fé, Cuaximalpa y Tacubaya.
- San Angel y Coyoacán.
- Ixtapalapa y Tlalpan.
- Xochimilco, Hastahuacan, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tlahuac, Milpa Alta, Actopan y Ocotepc.

Por otra parte y por decreto del Ejecutivo de fecha 24 de diciembre de 1900, se formaliza la absorción de la autonomía municipal en el Distrito Federal quedando suprimida la personalidad jurídica de los ayuntamientos, disponiendo que la recaudación y administración de los impuestos, derechos y rentas que percibían

los ayuntamientos y autoridades políticas y administrativas del Distrito Federal corresponderían en adelante a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de donde se desprende que, a partir de esa fecha, el Ayuntamiento de México quedó prescindido de toda personalidad jurídica, pues el gobierno federal se hizo cargo de todos los bienes, derechos, acciones y obligaciones de los municipios del Distrito, convirtiéndose a la larga en un cuerpo solo con voz consultiva, con derecho de vigilancia, iniciativa y veto.

En ese sentido, y por decreto nuevamente del Ejecutivo, el 31 de octubre de 1901 se modificó la fracción VI del artículo 72, suprimiendo el derecho que tenían los habitantes de la Ciudad de México para elegir a sus autoridades locales y por medio de este mismo decreto, se declaró al Distrito Federal como parte integrante de la Federación facultando al Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al distrito y territorios federales.

El 26 de marzo de 1903, Porfirio Díaz en uso de sus facultades extraordinarias, expide la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, que dio nuevos límites al Distrito Federal, quedando dividido en trece municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuaximalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa;<sup>91</sup> en cuanto a los aspectos de organización político – administrativo, dicho decreto determinaba que el Congreso de la Unión expediría las disposiciones jurídicas relativas al régimen interior del Distrito Federal.

En cuanto al poder ejecutivo, este era ejercido por el propio Poder Ejecutivo Federal, pero a través de la Secretaría de Gobernación y de tres funcionarios que dependían de ésta y que conformaban el Consejo Superior de Gobierno, el cual se encargaba de la administración del Distrito Federal; dichos funcionarios eran:

---

<sup>91</sup> Ochoa, Moisés. *La Reforma Municipal*, México, Editorial Porrúa, 1985, 4ª Edición, p. 45

- El Gobernador del Distrito Federal.
- El presidente del Consejo Superior de Salubridad.
- El Director de Obras Públicas.

Esta Ley puede considerarse como el primer intento legislativo para normar política y administrativamente al Distrito Federal, además de institucionalizar el proceso de neutralización política del ayuntamiento capitalino, pues la importancia de la Ciudad de México hacía poco probable que el Ejecutivo brindase una autonomía razonable al municipio, esa autonomía se volvía más inviable cuando el ayuntamiento de la Ciudad de México quedaba inserto en el fenómeno de la reproducción de la autoridad política nacional.<sup>92</sup>

En cada municipalidad había un ayuntamiento y en las foráneas el prefecto estaba a cargo de los diversos ramos y servicios públicos dentro de su circunscripción. El cargo de prefecto era nombrado y removido directamente por el Presidente a través del Secretario de Gobernación.

En cuanto a la facultad reglamentaria, ésta quedó en manos del Ejecutivo de la Unión, con opinión de los funcionarios del Consejo Superior de Gobierno y de los ayuntamientos. El Gobernador tenía a su cargo las funciones de autoridad local: la policía, la imposición de penas por faltas a leyes y reglamentos, los establecimientos penales, las festividades cívicas, el registro civil, etc.

La Ciudad fue la expresión del fortalecimiento político, la imagen del régimen. La centralización del poder llevó al control político, hubo poca oposición y la que existió fue suprimida de inmediato bajo el lema de “pan o palo”. La tranquilidad, el orden y el progreso estaban asociados a la personalidad de Díaz: él era la fortaleza del Estado, la consolidación del poder político y desarrollo económico. Sin embargo, comienzan a circular por el país nuevos aires de cambio, lo que trae consigo la caída del general Díaz.

---

<sup>92</sup> IDEM p. 53

Al iniciarse el siglo XX se comienza a perfilar el problema de la sucesión presidencial, el presidente y su gabinete están cercanos a los 80 años de edad y el país empieza a sentir la necesidad de cambios políticos; para paliar este problema se crea la Vicepresidencia y se amplía el periodo presidencial de cuatro a seis años. En 1908 Díaz declara al periodista norteamericano James Creelman que buscará quién lo remplace, puesto que el pueblo mexicano ya esta preparado para la democracia, situación que marca sin lugar a dudas el inicio del proceso revolucionario que culminaría años más tarde.

Aunado a ello, a finales de ese año comienza a circular el libro de Francisco I. Madero, **La sucesión presidencial**, que causa un gran efecto en la opinión pública y alienta más la aptitud de la sociedad mexicana para la democracia. El movimiento antirreleccionista, postula a Madero para Presidente de la República bajo el lema “*Sufragio efectivo, no reelección*”, iniciando una gira por todo el país para promover el voto y poner fin a un gobierno que había durado casi 30 años.<sup>93</sup>

Madero proclama desde San Antonio el Plan de San Luis, en el que convoca al levantamiento en contra de la dictadura e inicia con ello uno de los episodios más importantes del país: la Revolución.

Los levantamientos surgen a lo largo y ancho del país, Madero entra a Ciudad Juárez y el 22 de mayo de 1911 se firman los Tratados de Ciudad Juárez donde se acuerda la renuncia de Díaz y la presidencia interina; esta noticia llega a la Ciudad y finalmente Díaz presenta su renuncia al Congreso el 26 de mayo del mismo año.

---

<sup>93</sup> De Gortari, Hernández, Zicardi. op. cit. p. 65

Durante la Revolución la Ciudad de México sufrió constantemente con la entrada y salida de los diversos bandos armados; los ayuntamientos fueron continuamente saqueados y sus miembros arrestados.

En términos generales, y con relación al tema que nos ocupa, la Revolución perseguía básicamente la abolición de las prefecturas políticas y el restablecimiento de la autoridad municipal.

Estos postulados aparecieron desde el 1º de julio de 1906 en el Programa del Partido Liberal Mexicano, y serían retomados en lo sucesivo por el Plan de San Luis en 1910; el Plan Reyista; el Plan Político y Social de Zapata en 1911; el Pacto de la Empacadora, firmado en Chihuahua en 1912; las adiciones hechas entre 1914 y 1915 por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, al Plan de Guadalupe y el Programa de Reformas Políticas y Sociales de la Revolución, aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria en 1916.<sup>94</sup>

Madero es arrestado junto con Pino Suárez y es asesinado antes de llegar a la penitenciaría. Victoriano Huerta asume la presidencia y comienza un periodo en el que se impone la fuerza de manera brutal; el Congreso se clausura, la enseñanza y la burocracia comienzan a ser militarizadas. En el norte del país, Venustiano Carranza gobernador de Coahuila se levanta contra Huerta y proclama el Plan de Guadalupe.

Durante este periodo, el general Victoriano Huerta emitió el decreto del 17 de febrero de 1914, por medio del cual se distribuían los ramos de la administración a nuevas secretarías. De acuerdo con esta disposición, el gobierno del Distrito Federal dependía, al igual que en la Ley del 13 de marzo de 1891, de la Secretaría de Gobernación en lo político y administrativo en materias tales como elecciones

---

<sup>94</sup> Moreno, Daniel. op. cit. p. 89

locales, policía urbana, registro civil, beneficencia pública, penitenciaria, cárceles, teatros y diversiones públicas.

En 1914 en el Puerto de Veracruz, sede del gobierno provisional del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, se decreta la restitución de 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. Igualmente, la Revolución originó que la sede del poder fuera trasladada a Veracruz en 1914 y a Querétaro en 1917.

Por otra parte, dentro de los proyectos que también se originaron en 1914 y que tienen que ver con el Distrito Federal, destacan los siguientes:

La Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, que a la letra dice:

*Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieran habitual o transitoriamente.*<sup>95</sup>

- Leyes que facultan a los ayuntamientos para la expropiación de los terrenos y establecimiento de oficinas, escuelas, mercados y cementerios.
- Ley para la Organización del Distrito Federal.

---

<sup>95</sup> México a través de sus informes presidenciales: 1824-1976. op. cit. p. 80

Contrario a lo que el general Carranza y muchos mexicanos querían, la Revolución no concluyó con la entrada triunfal del Ejército Constitucionalista, con figuras como el propio Carranza a la Ciudad de México, pues las contradicciones y las pugnas entre los distintos grupos que aparecieron continuaron y se fueron recrudeciendo, pues se continuaba buscando un hilo conductor entre las armas y las leyes.

En 1916 Carranza suprimió a los Jefes Políticos estableciendo el municipio autónomo. En ese mismo mes Carranza da el campanazo político y anuncia la instauración de un nuevo Congreso Constituyente.

Finalmente, la Revolución trajo consigo un cambio significativo al romper con el régimen porfirista, y al triunfo de las fuerzas convocadas por Carranza, éstas se dieron a la tarea de elaborar una nueva Constitución que diera cauce a las demandas emanadas de la reciente lucha y recogiera los viejos anhelos por los que el pueblo luchó desde que se convirtió en país independiente. El tema relativo a la Constitución de 1917, lo abordaremos en detalle en el siguiente capítulo. Por ahora mencionamos que una de las principales aportaciones de nuestra carta magna y de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, fue el florecimiento, por poco tiempo, de una intensa, pero breve vida municipal, libre de las ataduras y limitaciones que las leyes anteriores le habían impuesto; el municipio se convirtió en la base de organización territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal, dentro de la cual el ayuntamiento estaría a cargo de su gobierno político y administrativo, y sus miembros serían designados por medio de una elección popular directa.

Como mencionamos al final del apartado que antecede, la vigencia de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, en su primera versión, fue breve en lo que atañe al municipio de México, ya que se acordó, a iniciativa de Venustiano Carranza, suprimir el ayuntamiento de la municipalidad de México y que ésta fuera regida por un consejo, tal como se argumentó en los debates del Constituyente en tanto se expedía la ley y que dicho Consejo fuera nombrado por el Presidente.

Esta medida se justificaba por varias razones: las pugnas entre los miembros del ayuntamiento y las deficiencias observadas en los servicios públicos debido principalmente a sus reducidos ingresos; asimismo, se argumentaba lo que en ocasiones ya se había hecho y que a la larga se convertiría en un conflicto de poder que amenazaba la integridad del Ejecutivo; el caso de la Ciudad de Washington, de cuya administración estaba encargada una comisión nombrada por el presidente norteamericano y sujeta también a leyes especiales.

Durante la presidencia de Álvaro Obregón, se expidió un nuevo decreto para reglamentar las elecciones en el Distrito y los territorios federales en el año de 1921; las elecciones se seguirían llevando a cabo vía elección popular directa en primer grado y se hablaba nuevamente de la municipalidad de México.

Por otra parte, entre los años 1922 y 1927 se formaron más municipios: Ixtacalco, General Anaya, Tláhuac y La Magdalena Contreras.

Sin embargo, años más tarde el propio Obregón (como candidato a la presidencia) por razones políticas, de coordinación administrativa y de desarrollo urbano, envió a la Cámara de Diputados el 19 de abril de 1928 una iniciativa de reforma del Distrito Federal y solicitó a la Comisión Permanente que para tal efecto fuera

convocado el Congreso a un periodo de sesiones extraordinarias. En su encabezado la propuesta mencionaba que los hechos habían demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no había cumplido con los fines que se había propuesto debido a múltiples conflictos de carácter político entre las autoridades, cuyas facultades se excluyen a veces y en otras se confunden.<sup>96</sup>

Señalaba también que a lo largo del siglo XIX, el Congreso General y el presidente habían controlado la administración municipal del Distrito; esto era palpable en diferentes decretos y disposiciones, como los de 1824, 1857 y 1903 (de los cuales hemos hecho mención). Por lo tanto, puede decirse que nunca había existido un poder municipal y que éste había sido más teórico que práctico, dado que las funciones de los ayuntamientos eran restringidas, pues las ejercía el Poder Ejecutivo Federal.

Por otra parte, se añadía que como la hacienda pública nunca era suficiente para satisfacer las necesidades de la población del Distrito Federal, era indispensable concentrar los recursos en una sola y no dispersarlos en un conjunto de municipalidades.

Al mes siguiente, un grupo de miembros de las diferentes municipalidades del Distrito Federal envió a la Cámara un escrito en donde apoyaban la propuesta de Obregón, haciendo énfasis en que a pesar de los esfuerzos para llevar a cabo la administración municipal con éxito y que estaban convencidos de que el municipio libre era una rémora para la marcha del buen gobierno, renunciaban a sus derechos como integrantes de los ayuntamientos y se adherían a la medida que se estaba discutiendo.

Con la sola oposición de los diputados del Partido Laborista Mexicano, encabezados por Vicente Lombardo Toledano, fue aprobada la iniciativa enviada

---

<sup>96</sup> Rodríguez Kuri, Ariel. op. cit. p. 89

por el ciudadano Obregón el 16 de mayo, con 170 votos a favor y 22 en contra, además del apoyo de los presidentes municipales de Tacuba, Mixcoac, San Ángel, La Magdalena, Coyoacán, General Anaya, Guadalupe Hidalgo, Xochimilco e Ixtapalapa. Con esta reforma se modificaron sustancialmente las bases sobre las cuales el Congreso podía legislar en lo relativo al Distrito; se estableció que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del Presidente de la República; se suprimió no sólo la elección popular de los ayuntamientos, sino su propia existencia y cualquier forma de gobierno representativo en la sede de los poderes federales.<sup>97</sup>

En concordancia con las reformas sobre el nombramiento y remoción de los miembros del Poder Judicial, promovidas al mismo tiempo por Obregón, se instituyó que los magistrados del Distrito Federal serían nombrados por el Presidente, con la aprobación de la Cámara de Diputados y que los jueces de primera instancia serían nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Podemos mencionar que el punto esencial de esta reforma fue la supresión de los ayuntamientos. No salió a discusión ni el carácter del Congreso como legislativo local ni la facultad del Presidente de designar al gobernador o al procurador del Distrito. La argumentación del voto en contra de Toledano, consistió en el reconocimiento de las necesidades urbanas que imponían la supresión de las municipalidades, y se proponía que ello se hiciera, pero estableciendo un solo ayuntamiento electo para todo el Distrito Federal con el propósito de hacer compatibles las necesidades de coordinación urbana con el carácter representativo del gobierno de esta entidad.

La Ley de abril de 1917 dejó de tener validez cuando el Presidente provisional Emilio Portes Gil expidió la nueva Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales

---

<sup>97</sup> IDEM p. 110

el 31 de diciembre de 1928. Con tal disposición se creaba formalmente el Departamento del Distrito Federal con la misma extensión territorial establecida en los decretos porfiristas del siglo pasado. El gobierno quedó a cargo del Presidente, quien lo ejercería a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal y de acuerdo con éste, se nombraba a los principales funcionarios de la administración central y a los delegados políticos, quienes ejercían su función en las antiguas municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac y por 13 delegaciones que serían: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

Finalmente, durante el lapso de 1928 – 1993 el esquema básico de gobierno y administración del Distrito Federal era el de un aparato administrativo carente en absoluto de representación y responsabilidad política, la responsabilidad de gobierno únicamente recaía en el jefe del Ejecutivo Federal y sin una verdadera representación política para sus habitantes, que han sido considerados ciudadanos de segunda en cuanto al ejercicio de sus derechos políticos. Así como también las limitadas facultades legislativas que tiene actualmente la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pues, hasta la reforma que le dio origen, la Cámara de Diputados seguía manteniendo la facultad de legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal.

### **3. ESTRUCTURA JURÍDICO-POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.**

---

#### **3.1.- El Ayuntamiento en México y su Evolución (1876-1912)**

---

En el presente apartado abordaremos el estudio del Ayuntamiento durante la etapa del porfiriato y la fase maderista de la revolución mexicana. El Ayuntamiento es un acto urbano, un ente, dotado de una serie de atributos para ser ejercidos dentro de su ámbito competencial.

Dice Ariel Rodríguez Kuri que el estudio del Ayuntamiento dentro de este periodo histórico no es caprichoso, y su justificación se debe a que durante dicho periodo el gobierno Federal ejerció un control eficaz sobre el gobierno municipal en la Ciudad de México. El control ejercido desde el centro provocó la neutralización del Ayuntamiento, quien durante años aplicó las políticas públicas ordenadas desde la presidencia de la República.

Hablar sobre todos los fenómenos sociales, políticos económicos y jurídicos del Ayuntamiento en la Ciudad de México, durante un periodo de la historia es una labor titánica, propia de un cronista que haya estado en todos los acontecimientos, al que no se le escapa detalle alguno del desenvolvimiento de una de las ciudades más importantes del mundo.

El fenómeno que se pretende analizar en las siguientes páginas es el del centralismo político, del poder hegemónico que se desborda del Ejecutivo Federal hasta los gobiernos municipales, pasando a los estatales. Esta influencia tuvo una gran repercusión en la vida política del Distrito Federal. En este resultado incidieron varios factores, entre los que se pueden destacar:

- a) Las Ordenanzas Municipales de 1840, cuerpo legislativo en el que se institucionalizaron los mecanismos de control político sobre el Ayuntamiento de la Ciudad de México por parte del Gobierno Federal.
- b) El reconocimiento de cierta autonomía al Ayuntamiento en tareas político-administrativas, ya trazadas en otros ordenamientos legales.

Esta situación resultó en la notable dependencia de las autoridades Municipales hacia el Ejecutivo Federal. El Ayuntamiento de la Ciudad de México recibió un trato similar, análogo al de las demás entidades municipales de la capital; al menos así lo hizo constar el Gobernador del Departamento y la Junta Departamental. Para ellos, el Ayuntamiento de la Ciudad de México no merecía un trato privilegiado. Hasta la abrogación de las Ordenanzas en el año de 1903, prácticamente cualquier decisión importante dentro del ámbito competencial del Ayuntamiento de la Ciudad de México requería el aval de la gobernatura del Distrito, incluso de la Secretaría de Gobernación y del Presidente de la República.

Bajo este contexto político, las Ordenanzas de 1840 contemplaban las funciones a cargo del Ayuntamiento, a saber: aseo y limpieza; aguas, acequias, zanjas y ríos; alumbrado, cárceles, calzadas, puentes y caminos; coches y carruajes; embanquetados, empedrados y atarjeas; salubridad, cemento, vacuna, hospitales y casas de beneficencia; mercados, paseros, pesas y medidas, agricultura, industria y comercio; corredores, teatro y diversiones públicas, educación y escuelas.

Para el año de 1901 el gobernador ya acumulaba una serie de facultades notablemente mayores a las del Ayuntamiento, pero al mismo tiempo ejercía un poder real de decisión sobre asuntos pequeños y medianos competencia de éste último. El Presidente del Ayuntamiento no ejercía un poder omnímodo sobre los demás miembros del cuerpo colegiado de gobierno, ya que su autonomía política y funcional era mínima.

El cabildo como órgano colegiado se encargaba de resolver los asuntos de menor importancia y que menos estudio requerían, mientras que los asuntos más complejos y que requerían de mayores conocimientos debían ser resueltos por la comisión de la materia que se tratara; ésta elaboraba un dictamen que sería entregado posteriormente al Pleno para proceder a su aprobación.<sup>98</sup> Las comisiones del Ayuntamiento, para el año de 1900, eran las siguientes: aguas, alumbrado, beneficencia, cárceles, carros, coches, diversiones, establos y elecciones, festividades, fiel contraste, fomento de artesanos, hacienda, Higiene y condiciones sanitarias de teatros, limpia, mercados, obras públicas, panteón municipal, paseros, policía, rastro y relojes.<sup>99</sup>

Una institución jurisdiccional de fuerte consolidación en la actualidad es la encargada de dirimir las controversias ordinarias que surgen entre el particular y las autoridades del ejecutivo en las tres esferas de gobierno; me refiero al contencioso administrativo, que formalmente tiene su génesis el 25 de mayo de 1853. Sin lugar a dudas es una de las instituciones que mayor impacto político y jurídico ha tenido en la vida del Ayuntamiento. La institución abrió un canal para la solución de conflictos generados por la celebración de contratos entre las autoridades y los particulares, en materia de impuestos, por actos administrativos que causaban molestia a los civiles.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> Nótese la identificación del funcionamiento del Cabildo durante los años del porfiriato y los órganos del Poder Legislativo Federal y Local, quienes dividen la carga de trabajo por materia, en Pleno y Comisiones.

<sup>99</sup> Rodríguez Kuri, Ariel. op. cit. pp. 13 a 32

<sup>100</sup> Para José Antonio Ubierna el contencioso administrativo se trata de la garantía de los derechos de los individuos ante la acción de la administración y la reparación de los errores. Ubierna, José Antonio. *De lo contencioso administrativo*, España, Librería General de Victoriano Suárez, 1948, p. 27 La administración pública debe someter sus actos a la observancia de la ley; por lo que si en el ejercicio de su actividad llegará a afectar los intereses legítimos de los gobernados; por razones obvias, esta materia debe ser competencia de un tribunal, a efecto de que dirima el conflicto surgido entre el particular y la autoridad que se ha servido emitir el acto presuntamente violatorio de la ley, siendo ésta la materia que se suele denominar contencioso administrativa. Vázquez Galvan, Armando y García Silva, Agustín. *El tribunal de lo contencioso administrativo en el Distrito Federal*, México, Ediciones Orto, 1977, pp. 24 y 25

La justicia administrativa en México tuvo una evolución importante a mediados del siglo XIX, época en la cual Don Teodosio Lares, influenciado por la doctrina francesa, crea un proyecto de ley enfocada a la materia contenciosa administrativa; aprobada por el Congreso de la Unión, motivo por el cual se le conoció como la Ley de Lares. Dicha ley provocó debates públicos, en torno a su constitucionalidad. Ésta fue impugnada ante la justicia federal, declarándose inconstitucional fundada en una tesis sustentada por Ignacio L. Vallarta, cuando era ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien afirmaba que la citada ley era violatoria del principio de división de poderes consagrada en nuestra norma fundamental; ya que la mera existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona. Desde el punto de vista de Vallarta, el gobierno municipal resulta ser una autoridad subordinada del Ejecutivo Federal.

Por otro lado, a finales de siglo XIX se debatió sobre la titularidad de derechos por parte del Ayuntamiento para solicitar la protección de la justicia Federal por actos de otras autoridades que lesionaran su interés jurídico.<sup>101</sup> Sobre el particular se sostuvieron dos posiciones doctrinarias principales, a saber: Jacinto Pallares negaba la posibilidad de proteger a través de la vía del amparo al Ayuntamiento, pues éste no podía ser titular de las garantías consagradas en el texto constitucional, argumentando que éstas sólo fueron creadas para proteger a los individuos, esto es, personas físicas. Vallarta sostuvo la tesis contraria; es decir, aquélla en que se concedía la protección de la Justicia Federal al Ayuntamiento por actos arbitrarios de otras autoridades que invadían su esfera competencial.

---

<sup>101</sup> Para Ignacio Burgoa Orihuela, *“El amparo es una institución procesal que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad (lato sensu) que, en detrimento de sus hechos viole la constitución”*. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Diccionario de derecho constitucional garantías y amparos*. México, Editorial Porrúa, 2000, 6ª Edición, p. 28 También se la ha definido de la siguiente manera: *“Derecho público subjetivo que tiene toda persona como gobernado de acudir a los tribunales de la federación cuando considere que una ley o acto de cualquiera autoridad del Estado en las hipótesis que contempla el artículo 103 de la Constitución Federal, viola sus garantías individuales, con el objeto de que se le restituya en el goce y disfrute de las mismas”* Chávez Castillo, Raúl. *Juicio de amparo*, México Editorial Harla, 1999, p.1

Otro papel relevante del Ayuntamiento fue el de carácter político-electoral, pues sus autoridades se encargaban del censo de población, además de encargarse de la división de ésta en secciones. Esta situación prevaleció durante las elecciones que se llevaron a cabo los años de 1823, 1832, 1836 y 1841. La Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857 que tuvo vigencia hasta el año de 1912 reconoció el papel protagónico de los Ayuntamientos en los procesos electorales Federales, dado que a sus autoridades competía el empadronamiento de los ciudadanos y se encargaban de dividir el territorio nacional en secciones electorales.

A manera de Ejemplo, Rodríguez Kuri cita el papel que jugaría el ayuntamiento de México para la elección presidencial de 1871. Benito Juárez procedió a destituir al gobernador del Distrito Federal, de inclinación Lerdistista. Hecho lo anterior, el nuevo gobernador - gente de confianza de Juárez - procedió a desintegrar el Ayuntamiento de la Ciudad de México, cuyos miembros también tenían preferencia lerdistista. El resultado fue la victoria de Juárez en las urnas.<sup>102</sup>

La Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal fue decretada por el Congreso el 26 de marzo de 1903. A través de ella se formalizó la centralización del poder; es decir, las facultades que antes estaban a cargo de las autoridades Municipales en el Distrito Federal, pasaron a ser del Ejecutivo Federal, a través de los siguientes órganos de autoridad: El Gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Titular de la Dirección General de Obras Públicas. En consecuencia, el Municipio, principalmente, el de la Ciudad de México, perdió su capacidad para poseer bienes inmuebles, administrar servicios públicos, cobrar impuestos, así como contraer derechos y obligaciones.

La nueva legislación dio permanencia en la práctica política a dos instituciones municipales, el Ayuntamiento como órgano de elección popular y su división

---

<sup>102</sup> Rodríguez, Kuri, Ariel. op. cit. p. 49

interna en comisiones, ya no ejecutivas, ni de gobierno, sino consultivas y de vigilancia. Según el ordenamiento, los Ayuntamientos del Distrito se renovarían por mitad cada dos años, durando su mandato cuatro años.

Iniciando el siglo XX, las autoridades federales se dieron cuenta de la importancia de reformar el marco institucional del gobierno de la ciudad. No sólo era irreversible la tendencia hacia la limitación de funciones de los Ayuntamientos; sino que dada la complejidad económica y política, sobre todo de la ciudad de México, ya no se podía permitir que los cargos en el Ayuntamiento no fueran retribuidos y ocupados por gente ignorante, sin estudios teóricos ni prácticos en materia de gobierno. La nueva regulación habría de solucionar los problemas de la falta de profesionalismo de quienes se encargaban de ocupar los puestos dentro del gobierno municipal. Dentro del debate parlamentario, Juan A. Matos, uno de los mejores oradores del régimen porfirista, señaló que el fondo de la reforma municipal obedecía realmente al ánimo de estrechamiento del Gobierno federal y el municipal para conducir los destinos de la Ciudad de México, bajo una fachada y un discurso político distintos. Otra de las finalidades que se perseguían con las reformas legales era despolitizar el gobierno municipal de la Ciudad de México, para evitar fricciones político-electorales en esta esfera de gobierno; hacer del Ayuntamiento un foco disminuido de poder. Pese a lo anterior, el Ayuntamiento nunca dejó de ser una tentación para los disidentes políticos, quienes lucharían a lo largo de los años por la obtención del poder a partir de la esfera terciaria de gobierno.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> IDEM pp. 78 y 79

### 3.2.- Organización Jurídico - Política del Distrito Federal de Conformidad con el Texto de la Constitución Política de 1917

---

Formalmente, la Constitución de 1917 no se trataba de un nuevo ordenamiento, pues se trata del “Acta de Reformas a la Constitución de 1857”; sin embargo, por la trascendencia de sus reformas, a través de las cuales se incluían garantías sociales nunca antes previstas en Constitución Política alguna en el mundo, se afirma que el 5 de febrero de 1917 se promulgó una nueva Constitución.

La Norma fundamental que rige a nuestro país, desde su concepción contempla ciertas garantías de carácter social, tales como el derecho a la educación y a la cultura, proclamada en su artículo 3; la libertad de trabajo así como la prohibición de la relación mayor a un año en perjuicio del trabajador, en su artículo 5º. El Constituyente de 1917 decidió regular la materia laboral en apartado especial, motivo por el cual lo introdujo en el artículo 123, que en un principio no estaba dividido en dos apartados.<sup>104</sup> Asimismo, se prohibió imponer a los obreros o jornaleros multa mayor al importe equivalente al sueldo de una semana; como lo establece el artículo 21. Por su parte el artículo 27 consagra el derecho a la propiedad privada, aunque el Estado siempre facultado para imponer modalidades a la misma, es decir, no sólo constituye una garantía individual, sino que por encima de tal garantía se encuentra el interés colectivo de los mexicanos. En el mismo precepto se contemplan algunos derechos ganados en la revolución

---

<sup>104</sup> Trueba Urbina, Alberto. *La primera Constitución Político-social del mundo. Teoría y proyección*, México, Editorial Porrúa, 1971, p. 52 El 5 de diciembre de 1960 se publicó la reforma que incorporó al texto constitucional los derechos de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, y de los entonces, territorios federales, así como aquellos al servicio del extinto Departamento del Distrito Federal; cuyas directrices serían materia de regulación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en materia de seguridad social, la Ley del ISSSTE precisó las modalidades y términos de esta forma de seguridad social. De la Cueva, Mario. *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Editorial Porrúa, 1990, 11ª Edición, Tomo I, pp. 44 y 45. Desde su concepción el derecho ya no sería solo una forma de la convivencia, sino una fuerza activa al servicio de la vida, un instrumento de la comunidad para garantizar a los hombres la satisfacción de las necesidades de orden material y espiritual que impone la dignidad de las persona humana.

mexicana por los campesinos mexicanos; constituye la piedra angular de la materia agraria.

En cuanto a la centralización del poder, Venustiano Carranza no llegó a diferir mucho de su antecesor Porfirio Díaz, pues ninguno de los dos estuvo dispuesto a ceder un poco de su poder político en el mando y gobierno dentro del Distrito Federal. El pacto político fundamental prevé en su artículo 44 lo siguiente:

*“El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”*

Pero la facultad legislativa del Congreso General de la República no sólo se limitaba a fijar la extensión y límites del Distrito federal, sino que al mismo tiempo fungía como legislador local.

El artículo 73 disponía las facultades legislativas y de control parlamentario a cargo del Congreso, entre las que destaca su potestad legislativa en la capital de la República. Su texto original a la letra se transcribe:

*“El Congreso tiene la facultad:(...)*

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

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

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

Antes de continuar con el texto del mismo precepto quiero mencionar que en el Distrito Federal se ha logrado un avance democrático en pro de las instituciones de gobierno locales. Apenas logrado el triunfo del ejercito constitucionalista Carranza volvió a las prácticas centralistas de gobierno, precisamente por ser el titular del Ejecutivo Federal. Esta circunstancia, a mi juicio, opaca su victoria, pasando muchos años para que los habitantes del Distrito Federal volvieran a elegir a las autoridades más cercanas, que si bien es cierto, no se trata de los Ayuntamientos, son las autoridades de las Delegaciones Políticas. La elección de los Jefes Delegacionales hoy en día se realiza a través de un ejercicio democrático, dejando atrás la etapa en que eran impuestos por el Jefe del Departamento del Distrito Federal. Actualmente, el artículo 10 del Código Electoral del Distrito Federal obliga a la elección de dichas autoridades a través del voto universal, libre, secreto y directo, cada tres años, en la misma fecha en que sean electos los Diputados a la Asamblea Legislativa; incluso obliga a los partidos políticos a que postulen candidatos de ambos géneros. Además, los procesos electorales ya no dependen directamente de los propios funcionarios involucrados en el mismo, o dependencias del Ejecutivo.

*3ª. El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo e 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 será nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.*

El presidencialismo férreo no terminó con el destierro del general Díaz, pues tomó otros matices a partir de que el general Carranza asumió el poder hasta el mandato de Ernesto Zedillo Ponce de León. Con la muerte de Obregón, el caudillismo decae, aunque tiene una ligera prolongación con Plutarco Elías Calles, y de esta forma se inicia una nueva etapa de transferencias presidencialistas del poder. Para Gálvez Betancourt, los niveles de poder se

concentraban más dependiendo de la decisión de unos cuantos y hasta de una sola persona, a veces respetando las formas tradicionales de la política y a veces no.<sup>105</sup>

Carranza, en la lucha por el poder, quiso imponer a Ignacio Bonillas quien no era conocido por el pueblo y mundialmente desconocido, carecía de un partido político que le ofreciera respaldo, y en términos generales se trataba de un hombre muy insignificante políticamente hablando. Tal vez ésta fue la cualidad que le vio Carranza, por lo que podría imponerle así la toma de decisiones.

Chanes Nieto señala que a partir de la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 y de sus sucesores, el Partido de la Revolución Mexicana y el Partido Revolucionario Institucional, su candidato se ha convertido en Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>106</sup>

En alguna ocasión, Emilio Portes Gil dijo que el ejecutivo nacional decidía los asuntos electorales aunque lo negara; incluso, es antes de la existencia del PNR, que todos los asuntos electorales y presidenciales, así como la conformación de las cámaras federales y locales, se trataban en la Secretaría de Gobernación; en ella se resolvía hasta de manera arbitraria, sin embargo el ejecutivo siempre negaba este tipo de cuestiones y su propia intervención.

En la opinión de Manuel González Oropeza, nuestro presidencialismo se fortaleció por una férrea disciplina de los colaboradores a su Presidente, pues éste ha podido nombrarlos y removerlos discrecionalmente; y es lógico que se diera de esa manera pues si la responsabilidad política del Presidente, en teoría, ya no se esparciría con los miembros de su gabinete, lo menos que podía hacer el

---

<sup>105</sup> Gálvez Betancourt, Carlos. *Tiempos de cambios. Comentarios políticos y sugerencias*. México, Editorial Diana, 1989, p. 35

<sup>106</sup> Chanes Nieto, José. *La designación del Presidente de la República*, México, Plaza y Valdés Editores, 1993, p. 25

constituyente era reconocerle una completa libertad para nombrar y remover a sus colaboradores, así como sancionarlos cuando infringieran sus órdenes.<sup>107</sup>

*4ª. Los Magistrados y los Jueces de Primera instancia del Distrito Federal y los de los territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso.*

*En las faltas temporales o absolutas de los Magistrados, se substituirán éstos por nombramientos del Congreso de la Unión, y en sus 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 exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución respecto de responsabilidad de funcionarios.*

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

*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.*

---

<sup>107</sup> González Oropeza, Manuel. *El presidencialismo*, México, UNAM, 1986, pp. 10 y 11

El precepto anterior se relaciona directamente con la facultad presidencial prevista en la fracción II del artículo 89 constitucional, que a la letra dispone:

*“Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: (...)*

***Nombrar y remover libremente** a los funcionarios de Despacho, al procurador general de la República, **al gobernador del Distrito Federal** y a los gobernadores de los territorios, **al procurador general de justicia del Distrito Federal** y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otros modo en la constitución o en las leyes.”*

Actualmente, el Presidente de la República ha dejado de ejercer todo su poder sobre las autoridades de la ciudad de México, principalmente porque la oposición al gobierno fue adquiriendo fuerza durante las últimas tres décadas del siglo XX. De hecho, la autonomía gubernamental de que hoy goza la capital de la república es producto de la lucha de partidos políticos distintos al PRI por obtener un pedazo de poder político. Prueba de la autonomía adquirida se advierte en la evolución del nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, que ha derivado en un mecanismo en que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal nombra y remueve, y el Presidente de la República aprueba o no dicho nombramiento o remoción, tal y como lo dispone la Constitución General de la República y el artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En cuanto a la figura del Municipio, en el texto constitucional se encontraba regulada por el artículo 115, en los siguientes términos:

*“Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:*

- I. *Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.*
- II. *Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades.*
- III. *Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.*

*El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.*

*Son aplicables a los Gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.*

*El número de representantes en las Legislaturas de los estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.*

*En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.*

*Solo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con la vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.”*

Una vez promulgada la Constitución de 1917, el 13 de abril del mismo año Carranza se encargó de expedir la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales y aunque la vida municipal volvió a ser objeto de serias limitaciones, tanto el de la Ciudad de México como el resto de las municipalidades del Distrito Federal, la ley reglamentaria le dio vida a la figura municipal. Los Ayuntamientos estuvieron a cargo de un gobierno político y administrativo, que disponía libremente de su hacienda, y cuyos miembros eran electos a través del voto

popular. Pese a que el texto legal le otorgaba cierta independencia a los municipios del Distrito Federal, Carranza, ya siendo Presidente Constitucional no escatimó esfuerzos por lograr que el gobierno local dependiera directamente del Ejecutivo Federal. Es importante resaltar que Carranza tenía control sobre el gobernador del Distrito Federal, pero no conforme con ello, pretendió una reforma constitucional a la fracción VI del artículo 73, que a la letra disponía:

*“Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa incluidos Tacuba, Tacubaya, Coyoacán y Xochimilco a excepción del Municipio de México, que será regido por un Consejo cuyas funciones determinará la ley.”<sup>108</sup>*

Parecía tanta la urgencia de tomar el control absoluto del Municipio de México que agregó un artículo transitorio que rezaba: “Mientras se expide dicha ley, el Ejecutivo de la Unión procederá a nombrar los miembros del consejo que serán en número bastante para el buen desempeño de los servicios que le correspondan.”<sup>109</sup>

Entre los principales argumentos que alegó Carranza para justificar su ambición por controlar el centro del país, se encuentran:

- La deficiencia de los servicios públicos que se prestaban;
- Contar con evidencia del eventual deterioro de la integridad del Poder Ejecutivo causada por la coexistencia de autoridades. Basó su argumento en el ejemplo de la Ciudad de Washington, de donde probablemente tomó el modelo.

---

<sup>108</sup> *Diario de debates*, Cámara de Diputados, México, 1918

<sup>109</sup> IDEM

El proyecto fue aprobado en lo general, por la Cámara de Diputados, luego discutido y aprobado por la Cámara de Senadores, durante los últimos días de diciembre del mismo año, dejando la redacción de la fracción VI del artículo 73 con su respectivo transitorio, como sigue:

*“...a excepción del Municipio de México que será regido en la forma y términos que determine la ley.*

*Transitorio. Mientras se expida la ley que garantice el régimen de la municipalidad de México, el Ejecutivo de la Unión procederá a nombrar a las persona que fueren necesarias para el buen desempeño de los servicios municipales.”<sup>110</sup>*

Toda vez que el Senado de la República envió el proyecto a la Cámara de Diputados para su ratificación, el último día de sesiones, el proyecto no pudo entrar en estudio. De forma inmediata hubo reacción de la opinión pública y de políticos interesados en que se respetara verdaderamente un pacto federal, y evitar el ejercicio despótico del poder desde el centro. Así surge el Comité pro Municipio Libre, formado por algunos personajes a quienes no les parecía la supresión del ayuntamiento de la Ciudad de México. Ellos hicieron pública una carta que a la letra señalaba:

***“Al pueblo de México privado del derecho a elegir gobernador se le pretende quitar el de elegir su municipio***

***Considerando:***

***Que durante largos años de tiranía sufrida por la república mexicana se ha pretendido sistemáticamente centralizar el gobierno, desvirtuando la***

---

<sup>110</sup> IDEM

***institución municipal, y que la organización que hoy tienen varias entidades federativas, solo es apropiada para sostener un gobierno absoluto y despótico, porque hace depender a los funcionarios que más influencia ejercen en las municipalidades, de la voluntad de la primera autoridad del estado (...) a cuyo servicio han puesto el fraude electoral (...)***

***Que el ejercicio de las libertades municipales educa directamente al pueblo para todas las otras funciones democráticas, despierta un interés por los asuntos públicos (...) Que el municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos (...) (Tomado del decreto emitido por Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo, fechado en el H. Veracruz, el 26 de diciembre de 1914.).<sup>111</sup>***

---

<sup>111</sup> Véase Álvarez Arredondo, Ricardo. *Historias de las reformas de gobierno de la Ciudad de México*. Grupo Parlamentario del PRD, LVIII Legislatura, México, 2002, pp. 66 y 67. Comité Pro Municipio Libre, 1919, pp. 3 a 20

### 3.3.- La reforma de 1928 y la organización política del Distrito Federal hasta 1986.

---

En el año de 1928, el principal debate político en torno a la evolución institucional del Distrito Federal tuvo lugar entre Lombardo Toledano, Treviño, Topete, Cortés Herrera y Baranda, quienes se pronunciaron respecto a la iniciativa del General Obregón tendiente a suprimir los Municipios del Distrito Federal.

El proyecto de reforma constitucional propuesto por Obregón basaba sus argumentaciones en la inoperancia política de la organización municipal en el Distrito Federal. Según él, dicha inoperancia se debía al conflicto derivado de la coexistencia de autoridades federales y locales y el conflicto administrativo surgido a raíz de la incapacidad de los Ayuntamientos para solventar sus propios gastos. La solución a tales problemas la encontraba en la unidad de mando en el gobierno del Distrito Federal; es decir, en la fórmula habitual de centralizar el poder político. De manera textual, el General Obregón, sobre el particular concluye:

*“...no hubo en realidad poder municipal, pues teóricamente existieron ayuntamientos, (pero) sus funciones fueron de tal manera restringidas, mejor dicho, absorbidas por los poderes federales, representados por los jefes políticos quienes ejercieron el poder como auténticos déspotas, que a tanto equivalía como a no existir en absoluto los municipios...Si a lo expuesto agregamos que, según la ley del 13 de abril de 1917, sobre organización del distrito, vigente todavía, el ayuntamiento debe expedir sus reglamentos con aprobación del gobierno del distrito, que sus presupuestos de egresos e ingresos habrán de remitirse para observaciones del presidente de la república, que el gobernador del distrito puede nombrar concejos municipales en casos de conflictos políticos y que, finalmente, la administración de la municipalidad, en todo lo que tiene de fundamental e importantísimo, no es llevada por el ayuntamiento, por lo que es autónomo solamente en teoría, sino*

*por el Ejecutivo Federal o por el gobierno del distrito, llegaremos forzosamente a la conclusión de que el poder municipal en el distrito federal no tiene razón de ser...”<sup>112</sup>*

Sumado a lo anterior argumentó la innecesaria creación de dos administraciones que tuvieran competencia gubernamental sobre el mismo territorio, pues en virtud de ello se duplicaba el gasto público; que por la residencia de los poderes federales en la Ciudad de México, éstos siempre intervendrían en el gobierno local. Al parecer de Obregón era absurdo subdividir los territorios Federales en Municipios considerados autónomos cuando estos territorios carecen de autonomía por su propia y especial naturaleza; le parecía una paradoja.

En lugar de la figura del Municipio en la Ciudad de México, tomaron su lugar Delegaciones del Departamento Central, encabezadas por los delegados. Por su parte, las autoridades policíacas quedaron a cargo de la administración central de la ciudad.

En 1934 se expidió la Ley de secretarías de estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Ejecutivo Federal, en la que se refrendó al Distrito Federal como parte de la administración pública Federal. En 1941 se expide la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, a través de la cual se crea el DDF; además se sostuvo la competencia del Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal. El Presidente de la República ejercería el gobierno en la capital de la república por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien designaría directamente como un miembro más de su gabinete y este a su vez se auxiliaría por un Consejo Consultivo, delegados y subdelegados. En el mismo ordenamiento se reguló todo lo relacionado a su patrimonio, su hacienda, atribuciones de sus funcionarios, los órganos encargados de las funciones de

---

<sup>112</sup> IDEM pp. 73 y 75

gobierno y facultó al Jefe del Departamento del Distrito Federal para expedir reglamentos y delegar facultades.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970 dispuso que cada delegación estaría encabezada por un delegado y un subdelegado, cuyo nombramiento y remoción se debería a la libre voluntad del Jefe del departamento del Distrito Federal, previo acuerdo con el Presidente de la República. En el año de 1972 se realizaron una serie de reformas tendientes a redefinir las atribuciones del Departamento, ajustar y complementar su estructura orgánica. La Ley Orgánica de 1978 dispuso la obligación de los delegados para ejercer sus atribuciones en la jurisdicción que les correspondiera a; además de garantizar la autonomía de su ejercicio en coordinación con los órganos de la administración central y desconcentrada. En 1979 fue publicado el primer Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, que sufrió reformas en el año de 1984.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> *Cuadernos de la Reforma política de la Ciudad de México. El gobierno de la ciudad 1524 – 1992*, México 1992, pp. 61 y 62

#### **4. La Búsqueda de un Congreso Local para el Distrito Federal. Evolución, Integración y Facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.**

---

##### **4.1.- La Reforma Constitucional de 1986-1987 y la Creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal**

---

Un tema que ya era importante debatir era el de la representación política de los habitantes del Distrito Federal. Se decía que la falta de órganos representativos en el Distrito Federal, hacía de sus habitantes ciudadanos de segunda respecto al ejercicio de sus derechos políticos en comparación de los habitantes de otros estados de la República; argumentos, que por supuesto, carecen de relevancia política y jurídica alguna.

La reforma constitucional a la fracción VI de artículo 73 que dio origen a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tuvo lugar en el año de 1987. La metamorfosis de la capital de la república se debió, entre otras razones, a la necesidad de legitimar y democratizar las instituciones políticas que gobiernan a los habitantes que residen en la ciudad más importante de la República.<sup>114</sup>

La reforma fue presentada por el entonces Presidente Miguel de la Madrid, el 23 de diciembre de 1986, considerando modificaciones a los artículos 73, fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Ejecutivo Federal consideró al presentar dicha iniciativa, contar con mecanismos constitucionales que permitieran la participación ciudadana en el

---

<sup>114</sup> Contreras, Raúl. *La Ciudad de México como Distrito Federal y como entidad federativa*, México, Editorial Porrúa, 2001, p. 186

gobierno del Distrito Federal, así como buscar un equilibrio entre la realidad jurídica del Distrito Federal y la necesidad de dotar a sus habitantes con mayores facultades de incidencia en el gobierno de la Ciudad de México.<sup>115</sup>

El nuevo órgano propuesto estaría integrado por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria y 26 conforme al de representación proporcional mediante el sistema de listas de circunscripción plurinominal, según esto, para garantizar la pluralidad ideológica en la vida democrática de la Ciudad. (nótese la preocupación del ejecutivo federal de preservar la representación de la oposición).

Sin embargo, las Comisiones Dictaminadoras del Congreso estimaron que dada la naturaleza e importancia del Distrito Federal en el concierto de las entidades federativas del país, el Congreso de la Unión conservaría las facultades de órgano legislativo del Distrito Federal, delegando sólo la facultad de expedir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y Buen Gobierno, relacionados entre otros a la prestación de servicios públicos, desarrollo urbano, educación, salud y asistencia social, vías públicas, servicios auxiliares de la administración de justicia, jardines, parques, tránsito y vialidad, entre otras materias, como si se tratara de la facultad legislativa de un Ayuntamiento, tal y como se desprende de los artículos 21 y 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, podemos mencionar que de origen, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal nació con una facultad legislativa limitada incluso encontramos una naturaleza jurídica distinta a la de un órgano legislativo, viéndolo más bien como un órgano administrativo y de gobierno de la capital de la república, aunque con algunas facultades de control político como la aprobación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, quienes eran propuestos por el Presidente de la

---

<sup>115</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Iniciativa de Reformas a los artículos 73, fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario de los Debates, Diciembre de 1986.

República y poder citar a los servidores públicos que se determinasen en la ley correspondiente a efecto de informar a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de obras encomendadas al Distrito Federal.

Dentro del procedimiento legislativo ordinario se reservó a la Asamblea de Representantes, el derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en materias relativas al Distrito Federal, toda vez que el Congreso de la Unión conservó su carácter de legislatura local para asuntos de la capital.

Del estudio de las facultades legislativas y de control político otorgadas a la Asamblea de Representantes y comparando con las facultades otorgadas a los Congresos estatales se advierte su notoria inferioridad jerárquica y su poder limitado y disminuido con que se gestó, intencionalmente, por supuesto, dado que por ejemplo para la integración del presupuesto de egresos sólo tuviera una pequeña injerencia en el sentido de formular recomendaciones al Ejecutivo Federal para la atención de problemas prioritarios que habrían de contemplarse en el proyecto de presupuesto de egresos que el Presidente remitía cada año al Congreso de la Unión.<sup>116</sup>

Los Diputados que integrarían la Asamblea de Representantes serían electos cada tres años; cada propietario de mayoría relativa tendría un suplente; las vacantes de diputados electos a través de la representación proporcional serían cubiertas en los términos de la parte final de la fracción IV del artículo 77 Constitucional. Para ocupar el cargo de Diputado a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se debían cubrir los mismos requisitos que se requieren para ocupar el cargo de Diputado Federal de acuerdo al artículo 55 de la Constitución Federal. Para la calificación de la elección de sus miembros se habría de erigir la Asamblea en Colegio Electoral integrada por todos los presuntos Diputados. Cabe señalar que desde su génesis, los Diputados de la Asamblea de Representantes son

---

<sup>116</sup> op. cit.p. 68

inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su encargo, correspondiendo al Presidente de la Asamblea velar por el respeto al Fuero Constitucional y la inviolabilidad del Recinto Parlamentario.

Por lo que hace a la figura del Ministerio Público en el Distrito Federal este sería encabezado por el Procurador General de Justicia, cuyo nombramiento dependía directamente del Presidente de la República, quien lo nombraba y removía libremente sin intervención de la Asamblea de Representantes. Se propuso la celebración de dos periodos ordinarios de sesiones, acudiendo a la apertura del segundo de éstos el representante del Presidente de la República, en ese entonces el Jefe del Departamento del Distrito Federal, para informar por escrito sobre el estado que guarda la administración local, cuyo gobierno tenía constitucionalmente encomendado.

## 4.2.- La Reforma Constitucional de 1993

---

El 5 de Julio de 1993 el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución General de la República ante el Congreso de la Unión, en cuya exposición de motivos, entre otras, cosas señaló:

*“La creación de las nuevas instituciones de Gobierno del Distrito Federal esta concebida para proteger el eficaz ejercicio de las atribuciones de los poderes de la Unión y, al mismo tiempo garantizar la representación democrática de quienes aquí habitan, en los ámbitos de gobierno de la ciudad, para que ellos puedan influir en la dirección de su ciudad, no solo con el voto que históricamente han ejercido para los cargos de elección de popular de la Federación, sino directamente en el destino de los asuntos que mas les incumben... la asunción de las facultades legislativas por la Asamblea que se propone en la iniciativa tiene como fin primario el de permitir el desarrollo del marco de actuación de los órganos que integran el Gobierno del Distrito Federal, sin el cual sería inviable el avance democrático que constituye la misma”.*<sup>117</sup>

De igual forma, el dictamen de la Cámara de Diputados emitido para la aprobación de dicha iniciativa, estableció claramente la intención de consolidar el ejercicio de los derechos locales y crear las instituciones de gobierno local para la Ciudad de México, respetando su carácter de sede de los Poderes de la Unión, pero siempre pugnando por su desarrollo en los ámbitos social, cultural, económico y político. Al respecto el citado dictamen señala:

---

<sup>117</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74,79, 89, 104, 105, 107, 122, así como el Título Quinto, se adiciona una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario de los Debates año II, No. 29 6 de julio de 1993. pp. 2502 a 2508.

*“Se reconoció así, una nueva realidad en la Ciudad de México y la exigencia, por parte de las fuerzas sociales y políticas de nuevos espacios de representación ciudadana que dieran cauce a una sociedad civil plural, más informada y politizada, con mayor capacidad de organización y demandante de mayor participación en la definición de las decisiones públicas.*

*La consolidación de la Asamblea de Representantes y sus trabajos se han traducido en avances significativos para la posibilidad de establecer un Gobierno propio con atribuciones de carácter local para la Ciudad de México que coexista equilibradamente con los poderes de la Unión en el mismo territorio”<sup>118</sup>.*

Dichas reformas fueron publicadas el 25 de octubre de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, en las que se estableció que la Ciudad de México es el Distrito Federal sede de los poderes federales y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se sentaron además las bases constitucionales para el establecimiento de un gobierno propio, representativo del Distrito Federal, con responsabilidad y autonomía política definidas, bajo un régimen especial de gobierno en el que se restituían parcialmente los derechos políticos locales a sus ciudadanos, dado que la elección del Jefe de Gobierno era indirecta.

La Asamblea, si bien adquiriría la facultad de aprobar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Distrito Federal, sólo tendría las facultades legislativas expresamente concedidas por el Congreso, y en lugar de Constitución local, el Congreso expediría un Estatuto de Gobierno. Es decir, no se dio participación directa a los ciudadanos del Distrito Federal o a su órgano legislativo en la reglamentación de los derechos políticos locales y en la regulación de su gobierno local.

---

<sup>118</sup> IDEM p. 2520

De los aspectos jurídicos – políticos de la reforma, destacan entre otros, los siguientes:

- A) La coexistencia de órganos federales y locales en la capital de la República, regulando sus respectivas atribuciones y competencias.
- B) La inclusión constitucional a la Ciudad de México como Distrito Federal, reconociendo con ello su personalidad jurídica y patrimonio propios, así como la representación política a través de un órgano local de gobierno.
- C) La caracterización de un gobierno propio para el Distrito Federal, en que se tomara en cuenta su calidad de residencia de los poderes federales cada uno con atribuciones específicas.
- D) La creación de un nuevo órgano de gobierno encabezado por un Jefe del Distrito Federal, nombrado por el Ejecutivo Federal y aprobado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, sustituyendo así la figura de Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- E) La facultad legislativa dentro del ámbito territorial de la capital de la República pasó del Congreso de la Unión a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en ciertas materias

Sin embargo, la orientación general de la reforma de 1993 se puede plantear en dos aspectos. Por una parte, la posición que sostenía el grupo conservador de preservar en lo fundamental el estatus jurídico del Distrito Federal establecido desde 1928, con algunos cambios que “respondieran al cambio democrático”, y por la otra, los partidos opositores que demandaban la instauración del estado 32, en la cual se concretaba la existencia de dar al Distrito Federal el mayor grado de autonomía posible dentro de nuestro sistema constitucional. Entre estos dos aspectos irreconciliables y dentro del proceso de negociación de la reforma, se fue

construyendo un camino que a la vez que creaba las bases constitucionales del propio gobierno del Distrito Federal, establecía también mecanismos de coordinación entre el gobierno federal y el local.

Podemos mencionar que el punto de partida para el diseño institucional fue la oposición determinante del Presidente Salinas respecto a la elección del jefe del Ejecutivo local. A partir de ese dato “duro” se planteó un sistema de elección indirecta y se establecieron cuestiones como la intervención del Presidente en el nombramiento del jefe de seguridad pública y en el del procurador general de justicia.

Por otra parte y derivado de las reformas aprobadas, la naturaleza jurídica de la Asamblea de Representantes se modificó, comenzando a delinearse las características de un órgano legislativo, pero con facultades limitadas.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995 y en concordancia con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, podemos clasificar las funciones de la Asamblea de la siguiente forma:

- A) Funciones de naturaleza legislativa;
- B) Funciones administrativas y de control político; y
- C) Funciones de gobierno.

A continuación habré de comentar las referidas funciones por rubros.

**Funciones legislativas.**- La fracción VI del artículo 73, ya derogada, preveía indirectamente la facultad de la Asamblea para legislar en las materias expresamente conferidas a ella. Esta circunstancia se diferencia claramente del trato a las entidades federativas, pues sus facultades surgen de la disposición constitucional prevista en el artículo 124, que a la letra dice:

*“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”*

Además, la fracción IV incisos a), b) primer y tercer párrafo; d), e) y g) del artículo 122 constitucional otorgaba a la Asamblea de Representantes una serie de facultades, entre las que destacan:

Expedir su propia ley orgánica, para luego turnarse al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República, para su debida publicación en la Gaceta de Gobierno y en el Diario Oficial de la Federación respectivamente.

Las autoridades Federales no podían limitar la facultad de los órganos del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles, incluyendo tasas adicionales, ni sobre servicios públicos a su cargo. Tampoco podrán establecer exenciones fiscales, subsidios o alguna otra ventaja fiscal a personas específicas. Las leyes del Distrito Federal no podrán establecer privilegios fiscales, tales como: exenciones y subsidios.

La competencia para expedir la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal y de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo local; la facultad de legislar en las siguientes materias: organización y funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su Contaduría Mayor; bienes de dominio público y privado; justicia cívica, faltas de policía y buen gobierno; servicios públicos, su concesión, explotación y uso, así como el aprovechamiento de los bienes de dominio público; participación ciudadana; del órgano protector de los derechos humanos; civil; penal, defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación y desarrollo; desarrollo urbano y uso de suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y materia ecológica;

protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios y educación; así como aprobar las iniciativas de Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal que remitía para su aprobación el Jefe del Distrito Federal, conservando el Congreso de la Unión la facultad de aprobar los montos de endeudamiento que debían incluirse en la Ley de Ingresos.

A la Asamblea de Representantes correspondía la ampliación del plazo de presentación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, así como de la cuenta pública, siempre y cuando mediara solicitud expresa del Jefe del Distrito Federal, debidamente justificada, de conformidad a la fracción IV del artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

La Asamblea de Representantes, dentro de su procedimiento legislativo ordinario podía ser controlada por el titular del Ejecutivo Federal, a través del derecho de veto, situación que no se da respecto de las entidades federativas.

**Funciones administrativas y de control político.-** Recibir el informe sobre el ejercicio de la cuenta pública por parte del titular del gobierno del Distrito Federal, con fundamento en la fracción VIII del artículo 73 constitucional. No obstante quiero señalar que con fundamento en la fracción IV, inciso c) del artículo 122 constitucional, la Asamblea de Representantes estaba facultada para imponer sanciones a los órganos de la administración que hubiesen desviado los recursos administrados durante su gestión. La revisión de la cuenta pública del año anterior debía ser enviada a la Asamblea dentro de los primeros diez días del mes de junio.

La Asamblea de Representantes habría de reunirse durante dos periodos ordinarios de sesiones, el primero a partir del 17 de septiembre de cada año, mismo que podría prolongarse hasta el día 31 de diciembre del mismo año. El segundo periodo ordinario comenzaba el 15 de marzo, pudiendo prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año. Esto no significaba que durante los periodos no comprendidos en los tiempos previstos, hubiera parálisis parlamentaria, toda vez que durante sus recesos la Asamblea tenía la facultad de celebrar sesiones extraordinarias para la atención de aquéllos asuntos que a juicio de los Representantes fueran de urgente atención.

Por lo que hace al nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, dicha facultad estaba a cargo del Jefe del Distrito Federal, en los términos previstos en el estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica del propio Tribunal, pero con la característica de que los mismos serían sometidos para su aprobación ante el pleno de la Asamblea, y en caso de ser aprobados, rendir protesta ante dicho órgano colegiado. El mismo mecanismo se aplicaba para el nombramiento de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Igualmente el control político de la Asamblea se hacía presente mediante la facultad para formular observaciones al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal que debía remitirle el Jefe del Distrito Federal para su examen, y en su caso, aprobación.

Asimismo y ante el Pleno de la Asamblea debían rendir su informe anual de labores, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, además de los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal y el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos local, tal y como se dispuso en la fracción X del artículo 42 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Por otra parte y en el mismo sentido, la Asamblea de Representantes estaba facultada para citar a los servidores públicos de la administración local para que

informaran cuando se discutiera una ley o asunto concerniente a sus respectivos ramos.

Analizar los informes trimestrales que le enviaba el Jefe del Distrito Federal sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, era también una facultad de control político, ya que los resultados del análisis eran considerados para la revisión de la cuenta pública que realizaba la Contaduría Mayor de Hacienda, y siendo el caso, con el fincamiento de responsabilidades de acuerdo a la ley de la materia.

Aprobar las solicitudes de licencia de los miembros de la Asamblea, para separarse del cargo, conforme a la fracción XIII del artículo 42 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; Conceder de la renuncia y aprobar las licencias del

Jefe del Distrito federal, que le fuesen enviadas por el Presidente de la República; art. 42 fracción XVI del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Cabe señalar que la Asamblea de Representantes intervenía en la ratificación de los delegados nombrados por el Jefe del Distrito Federal tal y como se dispuso en el artículo 106 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. La ratificación debía hacerse dentro del término de 10 días naturales contados a partir de su recepción. En el supuesto de no llegar a ratificarse algún nombramiento, el jefe del Distrito Federal haría uno nuevo; pero si no es posible debido a la conclusión del periodo ordinario de sesiones, la designación tendría el carácter de provisional en tanto se analizara y aprobara la propuesta; artículo 107 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Presidente de la República debía someter a consideración de la Asamblea de Representantes, el nombramiento del Jefe del Distrito Federal, para los efectos de su ratificación, lo que habría de resolverse dentro de un plazo de cinco días contados a partir del día siguiente a aquel en que hubiese sido recibido dicho

nombramiento. Bajo el supuesto de no ser ratificado, el titular del Ejecutivo Federal haría un segundo nombramiento para ser resuelto por la Asamblea en un plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente a aquel que hubiese sido recibido. En ambos casos, la ratificación requería del voto de la mayoría de los miembros presentes en la sesión respectiva. Si no se llegaba a ratificar el segundo nombramiento, entonces correspondía al Senado de la República nombrar al Jefe del Distrito Federal, cuyo fundamento legal se podía encontrar en el artículo 53 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Finalmente y en resumen podemos señalar que las innovaciones más importantes de esta reforma constitucional, entre otras, son:

1.- Se concedieron facultades legislativas, acotadas, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

2.- Se estableció una cláusula de gobernabilidad para que el partido político que obtuviera al menos el 30% de la votación en la elección de representantes ante la Asamblea de Representantes se le otorgara la mayoría absoluta de miembros ante dicho órgano legislativo.

3.- Se cambió el nombre del titular del organismo ejecutivo – administrativo de gobierno del Distrito Federal. Dejó de ser Jefe del Departamento del Distrito Federal para convertirse en Jefe del Distrito Federal, es decir, el Departamento Central creado mediante decreto el 31 de diciembre de 1941, dejó de existir.

4.- Se estableció la elección indirecta del jefe del Distrito Federal. Éste sería nombrado por el presidente de la República "de entre cualquiera de los representantes a la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento sería sometido a la ratificación de dicho órgano, que contaría con un plazo de

cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el presidente presentaría a la Asamblea un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado haría directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal". Este que ha sido, sin lugar a dudas, el procedimiento más acertado para la elección y designación del titular del órgano de gobierno político-administrativo del Distrito Federal, lamentablemente nunca se practicó debido a que el transitorio Quinto de la reforma constitucional en cuestión establecía que "el primer nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal, en los términos de este decreto se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el periodo constitucional respectivo concluirá el dos de diciembre del año 2000". Por razones más que nada derivadas de la presión y negociación política, la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 hizo que esta reforma constitucional quedara sobreseída y nunca fuera aplicada.

No obstante, si bien la reforma legal del 31 de diciembre de 1970 estableció la sinonimia entre Ciudad de México y Distrito Federal, esta reforma elevó a rango constitucional esta confusión al modificar el artículo 44 constitucional agregándole una primer frase que es la madre de todas las confusiones: "la Ciudad de México es el Distrito Federal".

### **4.3.- La Reforma Constitucional de 22 de Agosto de 1996**

---

Las adecuaciones constitucionales que se lograron con la reforma de 1993, fueron limitadas en muchos sentidos y fue indispensable una nueva modificación jurídica que se adaptara a las nuevas demandas políticas y sociales que se presentaron en esa época. Esta nueva serie de reformas, impactaron de manera determinante en la reforma política del Distrito Federal, que dio inicio con la convocatoria que emitieron las autoridades capitalinas para la instalación de la mesa responsable del diálogo político.

Dicha convocatoria fue publicada el 23 de diciembre de 1994 y en ella intervinieron diversos actores sociales y partidos políticos que sostuvieron un largo pero fructífero periodo de negociaciones, que culminó el 12 de febrero de 1996, cuando los partidos políticos en ese entonces PAN, PRD, PRI y PT, así como las autoridades del Departamento del Distrito Federal, suscribieron 27 puntos de acuerdo (El PRD no lo firmó pese a que estuvo presente y coincidió en la mayor parte de su contenido. El PAN lo firmó, pero se retiró de la mesa a raíz de las disputas electorales por el municipio de Huejotzingo, Puebla). El 15 de abril de ese mismo año se hicieron públicas las conclusiones alcanzadas para la reforma política del Estado y para el Distrito Federal, ya que éstas no sólo versaron sobre éste último, sino que modificaron diversos artículos constitucionales que incidían en materia electoral principalmente.

Una vez concluida la negociación, los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión y el Presidente de la República, suscribieron una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución en materia electoral y del Distrito Federal el 25 de julio de 1996, siendo turnada a la Cámara de Diputados para su discusión, aprobándose por unanimidad en la Cámara Baja el 30 de julio y en el Senado en iguales términos el 1 de agosto del mismo año. Dicha iniciativa cubrió el trámite previsto por el artículo

135 constitucional y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.<sup>119</sup>

Podemos afirmar que en esta fecha se da el paso más importante hasta ahora en la restitución de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, así como para avanzar en la reforma política de la capital del país.

Esta reforma se caracterizó por una radical reestructuración constitucional que implicó el establecimiento de una nueva normatividad jurídica y administrativa para esta entidad, y que es considerada como una de las más profundas y amplias que haya discutido el Congreso de la Unión. Dicha reforma recae fundamentalmente en el artículo 122<sup>120</sup> que, desde la reforma de 1993, es el dispositivo donde esta fincada la organización jurídico-política de la sede de los poderes de la unión.

En ese sentido, el marco constitucional del Distrito Federal planteado en la reforma se caracteriza por:

1. Se conservó la repartición de competencias entre el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa planteado desde la reforma constitucional de 1993 relativa a la sede de los poderes federales, en lo tocante a potestad legislativa local, reparto competencial que viene a ser una excepción del sistema instaurado en el artículo 124.
2. Se transforma la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en Asamblea Legislativa, manteniendo la atribución de facultades legislativas para el ámbito local, previstas desde la reforma de 1993, y se llama a sus integrantes Diputados locales.
3. Se amplía la competencia de la Asamblea Legislativa para expedir leyes

---

<sup>119</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la H. Cámara de Diputados, Reforma Constitucional en materia del Distrito Federal, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 23

<sup>120</sup> Se hace referencia que los artículos mencionados pertenecen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

en materia electoral, sujetándose a los principios enumerados en los incisos b a i de la fracción IV del artículo 116.

4. Se limita la potestad legislativa de la Asamblea Legislativa, para ejercerla en los términos del Estatuto de Gobierno<sup>121</sup>, misma que era inexistente en la reforma de 1993.
5. Se mantiene al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como referente normativo expedido por el Congreso de la Unión, que regulará la estructura político-administrativa de los órganos de gobierno locales de la sede de los poderes de la unión, considerado como una especie de “ley suprema” con respecto de las leyes que expida la Asamblea Legislativa.
6. El establecimiento de la elección directa del Jefe de Gobierno<sup>122</sup> local y de los titulares de las órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en que se dividirá el Distrito Federal, en lugar de las delegaciones políticas (aunque en la actualidad se siguen nombrando así).
7. Se incluyeron un conjunto de principios para la estructura de la administración pública local y distribución de facultades y deberes de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales.
8. Se atribuyeron responsabilidades en materia de seguridad pública a diversos funcionarios: el Presidente de la República asume el mando supremo de la fuerza pública, el Jefe de Gobierno será director de los servicios de seguridad pública y un servidor público tendrá el mando directo de la fuerza pública local, que en la actualidad es el Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal.

En ese sentido y derivado de esta reforma, la Constitución ya no regula la materia de organización de los órganos de gobierno del Distrito Federal dentro de las facultades del Congreso de la Unión, sino en el artículo 122, como parte de la regulación que conforma el sistema federal; donde ahora se sientan las bases de

---

<sup>121</sup> Fracción V de la Base Primera del apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>122</sup> Considero el pilar fundamental de la reforma de 1996, con lo que se avanzó sustancialmente en el proceso de democratización del gobierno de la Ciudad de México.

un nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El artículo 122 establece claramente el carácter local de las autoridades del Distrito Federal: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La Asamblea Legislativa se integraría por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, mediante el sistema de listas de circunscripción plurinominal; el Jefe de Gobierno sería electo por votación universal, libre, secreta y directa; la función judicial estaría a cargo del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, además de los juzgados y demás órganos jurisdiccionales que de ellos dependan. Correspondería al Estatuto de Gobierno reglamentar todas las demás materias que se refieran a la integración de los órganos de gobierno, así como sus funciones.

En los apartados A, B y C se distribuye la competencia entre el Congreso de la Unión, el Presidente de la República y las que corresponden a los órganos locales, conforme a cinco bases. Al Congreso de la Unión se le atribuye: legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la unión y las demás atribuciones que le señala la Constitución (apartado A).

Al Presidente de la República le corresponde: iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; 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; proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal y las demás que la Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes le señalen (apartado B).

En el último apartado se contienen las disposiciones referidas a la integración y facultades de los órganos locales, mismas que serán expedidas por el Congreso de la Unión conforme a cinco bases. La primera base se refiere a la Asamblea Legislativa; la segunda base al Jefe de Gobierno del D. F.; la tercera base a la administración pública; la cuarta base al Tribunal Superior de Justicia, y a los demás órganos jurisdiccionales del fuero común, y por último, la quinta base al Tribunal Contencioso Administrativo del D. F. El decreto contiene, además, trece nuevos artículos transitorios para la aplicación e instrumentación de lo dispuesto por la reforma constitucional en materia electoral y de reorganización del Distrito Federal.

De estas características básicas o fundamentales en las que recayó la reforma, considero importante señalar la forma de asignación de la potestad legislativa local entre el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa si tomamos en cuenta que frente al sistema de distribución de competencias del Estado federal mexicano, señalado en el artículo 124 e inspirado en el modelo norteamericano, el sistema para el Distrito Federal es diferenciado y excepcional, esto es, el reparto de la función legislativa para el Distrito Federal viene a ser una bifurcación donde se establecen: a) una competencia definida. Taxativa y condicionada para la Asamblea Legislativa, y b) una competencia residual, libre y abierta para el Congreso de la Unión, como legislador local, ya que recordemos que en la reforma conservó materias en las que éste podría legislar.

Estas características se explican de la siguiente forma. La Asamblea Legislativa tiene una competencia legislativa definida – en virtud de que el artículo 122 fija

concretamente las materias en las que puede legislar -, taxativa – ya que son enumeradas las materias que abarcará la actividad legislativa de la Asamblea, tanto en el artículo 122 como en otros preceptos (v.gr. la fracción IV del artículo 31, en materia tributaria) -, sin posibilidades de emplear facultades implícitas y condicionada a que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal reitere exactamente las materias sobre las cuales el órgano legislativo local puede legislar.

La función legislativa local del Distrito Federal atribuida al Congreso de la Unión, frente a la desarrollada por la Asamblea Legislativa, deviene residual, en virtud de que puede legislar en aquellas materias que no sean expresamente conferidas a la Asamblea; libre en atención a que las materias susceptibles de ser legisladas por el Congreso de la Unión superan la enumeración detallada, y abierta en cuanto a que la potestad legislativa del Congreso está apoyada directamente en la Constitución Federal, sin subordinarse al Estatuto que el mismo expide.

Finalmente, podemos señalar que el quid de la reforma de agosto de 1996, fue convertir la elección indirecta del Jefe del Distrito Federal por la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien encabezaría de manera parcial la administración pública local, pues como señalamos anteriormente la materia de seguridad pública correspondería la Presidente de la República, duraría en su encargo 6 años, aunque el primer Jefe de Gobierno sólo 3, con la intención de emparejar la elección de la Asamblea Legislativa e indirectamente con la elección para renovar los poderes ejecutivo y legislativo federales, con lo que se repite un vicio del sistema presidencial mexicano; además entre la fecha de la elección del Jefe de Gobierno, julio, y la fecha de su toma de posesión, diciembre, es demasiado amplia por lo que se podría reducir dicho periodo de 5 meses. Por lo que hace a los requisitos para ser Jefe de Gobierno éstos se encuentran mínimamente previstos en la Ley fundamental, pudiendo haberlos ampliado el Estatuto de Gobierno.

#### **4.4.- El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal**

---

Derivado de las reformas constitucionales de 1993 que fueron originadas como una respuesta a un reclamo social de los habitantes del Distrito Federal de mayor democracia y representación política en los asuntos de la Ciudad es que se reformaron diversos artículos de la Carta Magna, en particular y que es el tema que nos ocupa, del Título Quinto, específicamente la fracción VI del artículo 73 que consideraba sólo para el Congreso de la Unión facultades exclusivas para el Distrito Federal, estableciéndose en ese sentido un ámbito de actuación local del gobierno del Distrito Federal, señalándose en dicho artículo la facultad del Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno de la entidad, así como también legislar en lo relativo a la Ciudad, excepto en las materias que por ley le fueron conferidas expresamente al órgano local denominado Asamblea de Representantes.

En ese sentido y de acuerdo a la facultad del Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, diputados integrantes de la LV Legislatura presentaron el 29 de junio de 1994 una iniciativa suscrita por diversas fracciones parlamentarias que fue turnada para su análisis y discusión a la Comisión del Distrito Federal, misma que fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, casi un mes después de presentada.

Destaca de dicha iniciativa la referencia que se hace al Estatuto de Gobierno como “una norma política fundamental en la que habrá de proporcionarse un marco normativo adecuado para la distribución de atribuciones entre los poderes federales y los órganos locales de gobierno de la ciudad, así como las bases

para la organización y facultades de éstos últimos”.<sup>123</sup>

Al considerar desde el inicio al Estatuto como una norma política fundamental para el Distrito Federal, se establecieron a su vez las bases para la organización de la administración pública local y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales.

Es importante mencionar que previó a la transformación de los órganos del gobierno local para la coexistencia gradual entre los dos órdenes de gobierno en el mismo ámbito geográfico, su naturaleza jurídica quedó expresada de la manera siguiente: El Distrito Federal o Ciudad de México es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, sede de los poderes de la Unión y por lo tanto capital de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo gobierno queda a cargo de los poderes de la Unión, quienes lo ejercen por sí y a través de la Asamblea de Representantes, del Jefe del Distrito Federal y del Tribunal Superior de Justicia con una distribución de competencias en materia legislativa, ejecutiva y judicial delimitadas en la propia Constitución, además de señalar expresamente los poderes locales en el Distrito Federal:

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

En cuanto a las atribuciones de los poderes federales con el gobierno local, se señaló que el Estatuto de Gobierno sería el instrumento que regularía lo referente a aquellas atribuciones, que en relación con el Distrito Federal, conservarían los poderes federales frente a los nuevos órganos locales de gobierno, esto es, se reprodujo en términos generales lo que la Constitución disponía en ese sentido, limitándose a establecer algunas precisiones o facultades adicionales. Esta

---

<sup>123</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Exposición de motivos de la iniciativa de Estatuto de Gobierno del Distrito Federal., Diario de los Debates, Junio 29 de 1994, p. 35

singular disposición consignó un sistema inverso a aquél que establece el artículo 124 constitucional en relación con los estados integrantes de la federación y constituye una importante reserva en favor de la Unión representada por los órganos que encuentra en el Distrito Federal su sede.

Por lo que se refiere a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el Estatuto de Gobierno, reprodujo algunas de las disposiciones contenidas en la Constitución Política y que se referían a la duración de los dos periodos de sesiones ordinarias de la Asamblea de Representantes, la inviolabilidad de sus integrantes por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo y las facultades que a dicho órgano confirió el texto constitucional.

Se consignaba además, como un requisito formal, la fórmula que debería acompañar a las leyes y decretos que se comunicarían al Presidente de la República; se establecieron también algunas medidas complementarias a la facultad de la Asamblea de Representantes de aprobar el paquete financiero presupuestal de cada año. De esta forma, el contenido del artículo 75 constitucional, de carácter federal, se reproducía en el proyecto de Estatuto para establecer que tampoco la Asamblea de Representantes, al aprobar el Presupuesto de Egresos, podría dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo establecido por la ley y que en caso de omisión, se entenderá por señalada la retribución fijada en el presupuesto del año anterior o en la ley que estableció el empleo.

Se conservaba a la Asamblea la facultad de analizar los informes trimestrales que le envíe el jefe del Distrito Federal sobre la ejecución y cumplimiento de los programas aprobados. Lo anterior, en atención a que, por una parte, que la Asamblea de Representantes cuente con información actualizada y oportuna en relación con los avances obtenidos en esta materia y por la otra, anticipar importantes elementos de juicio para la revisión de la cuenta pública que habría de realizar al término del ejercicio.

Asimismo, recibiría los informes por escrito de resultados anuales de las acciones del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, del servidor público encargado de la fuerza pública y del presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, esto, según se dijo con el propósito de fortalecer el ejercicio de la representación popular que correspondía a los integrantes de la Asamblea de Representantes, al permitirles conocer el desempeño y los logros alcanzados en las materias anteriormente descritas.

Por otra parte, también se contemplaba la posibilidad de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pueda comunicarse con los otros órganos locales de gobierno o con cualquiera otra dependencia o entidad por conducto de su mesa directiva, así como la facultad de otorgar reconocimientos a quienes hayan prestado servicios eminentes a la ciudad, a la nación o a la humanidad.

En lo relativo a la iniciativa y formación de leyes, se establecían las bases que habría de desarrollar la legislación correspondiente en torno al proceso legislativo del Distrito Federal. Por lo mismo, se reprodujo el contenido constitucional que faculta para iniciar leyes o decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a los integrantes de dicho órgano, al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y al Jefe del Distrito Federal. Adicionalmente, la iniciativa consignaba un significativo avance en el reconocimiento de la necesaria profesionalización y especialización que debería privar en los criterios para integrar el aparato administrativo del gobierno de la ciudad, estableciéndose que las leyes que regularía la organización y funciones de la administración pública del Distrito Federal, deberían contener normas relativas a esta importante materia que además tenderían a garantizar la eficacia y atención técnica del funcionamiento de los servicios públicos.

Se reproducía también el texto de la Constitución en el sentido de que la promulgación de las leyes o decretos expedidos por la Asamblea de Representantes correspondería hacerlos al Presidente de la República, quien

tiene la facultad de hacer observaciones y devolver los mismos dentro de 10 días hábiles.

Otro aspecto importante, era el relacionado con el periódico oficial que habría de servir como medio para determinar la validez y observancia de las leyes y decretos que expidiera la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, siendo dos los órganos de difusión que podrían entrar en conflicto en caso de presentarse diferencias en los tiempos de la publicación: el Diario Oficial de la Federación y la Gaceta Oficial del Distrito Federal. De lo anterior, se desprendió la necesidad de prever cuál de las publicaciones serviría como referencia para determinar el inicio de vigencia de un ordenamiento aún cuando debiera publicarse en ambos periódicos.

Por corresponder al Ejecutivo Federal la obligación de promulgar dichas normas y a fin de garantizarle el cumplimiento de tal responsabilidad sin necesidad de recurrir a un órgano local, se ha estimó conveniente establecer en la iniciativa que, para los efectos de validez y observancia de dichas leyes o decretos se publicarían en el Diario Oficial de la Federación y adicionalmente, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Por otra parte, en forma congruente con lo dispuesto en nuestra Carta Magna, se establecieron aquellas facultades que corresponderían a la comisión de gobierno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal durante los recesos de dicho órgano y en cuanto a su integración, sus miembros serían electos por el voto mayoritario del pleno de la Asamblea, presidida por quien designare a los miembros de dicha Comisión y que su elección e instalación se verificaría en el primer período ordinario del primer año de ejercicio de la Asamblea que corresponda.

Podemos afirmar que la reforma constitucional de 1993, que dio origen al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se caracterizó por una radical reestructuración

constitucional: se cambió la denominación del título quinto de la Constitución para incluir al Distrito Federal y se utilizó al artículo 122 como espacio ad-hoc en la Ley fundamental desocupando la fracción VI del artículo 73, y se trasladó la intervención ejecutiva federal en los Estados de dicho artículo 122 para quedar como el párrafo primero de artículo 119 constitucional, igualmente este nuevo artículo 122 previó la dualidad de competencias en el ámbito distrital de las autoridades federales y locales y la existencia del Estatuto de Gobierno como norma reguladora de esa dualidad competencial, de los derechos de los habitantes del Distrito Federal y de la administración pública local, incluida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Asimismo, podemos señalar que si bien el artículo 122 fijó competencias de manera clara y precisa, la distribución del ejercicio del poder en el ámbito local del Distrito Federal tuvo una constante: se impidió la preeminencia de los órganos locales de gobierno (Asamblea de Representantes) sobre los poderes de la Unión, ambos residentes en un mismo espacio geográfico.

En la reforma constitucional de 1996, se conservó la dualidad legislativa del Congreso y de la Asamblea de Representantes, sin afectar la facultad reglamentaria del Presidente de la República y del titular del gobierno del Distrito Federal. Por lo que hace al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, éste continuó como referente normativo, a manera de una especie de “constitución local”<sup>124</sup>, sin llegar a tener ese carácter y expedido por el Congreso federal.

Ahora bien, como le hemos señalado en párrafos anteriores en la reforma de 1993 el Estatuto tenía una materia bien definida en la fracción I del artículo 122, que de manera sucinta consistía en determinar la distribución de atribuciones de los poderes de la Unión en materia del Distrito Federal y de los órganos de gobierno locales, según lo dispuesto en la Constitución; las bases de organización y facultades de los órganos del Distrito Federal; los derechos y obligaciones de

---

<sup>124</sup> El encomillado es mío.

carácter público de los habitantes del Distrito Federal; las bases para la organización de la administración pública local y la distribución entre los órganos locales centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales y para la integración de Consejos Ciudadanos.

Con la reforma de 1996, la materia del Estatuto se redujo substancialmente, pues quedó comprendida en el apartado C del artículo 122 y excepcionalmente en otros apartados de dicho precepto. Podemos decir que la Constitución determinó como materia básica del ordenamiento en cuestión a las bases para la organización y facultades de los órganos locales del Distrito Federal, esto es, dos materias de la enumeración del anterior artículo, además de regular la actuación del Senado y de la Comisión Permanente en lo relativo a su facultad para remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (apartado F del artículo 122). La Constitución omitió que el Estatuto regulase a los restantes órganos federales, en particular al Congreso.

Finalmente, podemos afirmar que el Estatuto de Gobierno hará las veces de Constitución local, por cuanto a que en él se regulará la estructura, funcionamiento y atribuciones de los órganos de gobierno locales, pero sin ser una Constitución propiamente al ser impuesta a través del Congreso de la Unión y porque aún a estas alturas el Distrito Federal no es un Estado de la Unión, con los derechos que ello implica.

#### **4.5.- Acuerdos de la Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal de Febrero de 1998.**

---

El gran avance que tuvieron las distintas reformas en materia constitucional que permitieron por primera vez en la historia del Distrito Federal, como sede de los poderes federales en México, elegir de manera libre y democrática al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como la mayor participación política y demanda de sus habitantes de contar con más espacios de representación e incidencia en las cuestiones de su gobierno, hicieron que el primer Jefe de Gobierno electo con la intención de privilegiar los consensos convocara a todos los partidos políticos con representación en el Distrito Federal, junto con el gobierno local, a retomar y debatir los avances de una Reforma Política de fondo.

Una de las principales razones de su instalación, es que se dedujo que del conjunto de reformas realizadas hasta entonces, se dejaron pendientes temas cruciales para la consolidación del Distrito Federal como entidad federativa con plenos derechos, así como controles, candados e inconsistencias graves de diseño institucional que le restaban autonomía al gobierno de la ciudad, disminuyendo sus márgenes de acción, manteniéndolo en posición de subordinación frente al gobierno federal y lo obligándolo a operar con una administración y un marco normativo incompleto y contradictorio.<sup>125</sup>

Dichas Mesas se instalaron formalmente el 3 de marzo de 1998, en un acto público que se llevó a cabo en el Salón de Cabildos del Palacio del Ayuntamiento, con la presencia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, representantes de todos los partidos políticos con presencia en el Distrito Federal, Diputados de la Asamblea Legislativa, miembros del Poder Judicial y representantes de todos los sectores de la sociedad.

---

<sup>125</sup> Cuaderno de las Conclusiones de las Mesas para la Reforma Política del Distrito Federal. Autores Varios México, 1998.

Fueron tres las Mesas o Grupos de Trabajo que se instalaron, además de la Mesa Central coordinada por la Secretaría y la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal:

- 1.- Mesa o Grupo de Trabajo sobre la Reforma Jurídica – Político del Distrito Federal, cuyo Secretario Técnico fue Manuel González Oropeza.
- 2.- Mesa en materia Electoral, cuyo Secretario Técnico fue Jaime González Graf y,
- 3.- Mesa o Grupo de Trabajo sobre Participación Ciudadana, cuyo Secretario Técnico fue José Agustín Ortiz Pinchetti.

Estos tres grupos de trabajo acordaron en principio lograr una ley en materia electoral, una ley de participación ciudadana e iniciar los trabajos para definir la organización jurídica y política de la capital del país, así como lograr la transformación del Distrito Federal en el Estado número 32 de la federación, reforma que le correspondería realizar el Congreso de la Unión y que sólo podrá llevarse a cabo cuando el PRD fuera mayoría en ambas cámaras.<sup>126</sup>

Dentro de las agendas de los partidos para abordar al interior de las Mesas, el PRI señaló que las discusiones deberían sentar las bases para la elaboración de una ley electoral para el Distrito Federal, la revisión de la Ley de Participación Ciudadana y definir la naturaleza jurídica de las delegaciones, sin entrar al estudio o análisis de los Códigos Penal, Civil y los de procedimientos, por considerar que los mismos deberían ser trabajados por grupos especializados.

Por su parte el PRD, planteó como algunas de sus propuestas el establecimiento de un órgano electoral ciudadano, la incorporación del derecho a la coalición y a las candidaturas independientes, contando entre sus ejes la creación de un Estado de Anáhuac, la elaboración de una Constitución propia, la conversión de la ALDF

---

<sup>126</sup> Palabras pronunciadas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, en la instalación de las Mesas para la Reforma Política del Distrito Federal. México DF, Marzo 3 de 1998.

en un Congreso local y la municipalización de la administración pública. En cuanto a materia de participación ciudadana se planteó que la estructura vecinal del Distrito Federal se compusiera por comités de cuadra o manzana, consejos de barrio o colonia y una asamblea de consejos o asesores.

El gobierno planteó su interés en lograr facultades plenas para los órganos ejecutivo y legislativo locales, desarrollar un estatuto jurídico para las delegaciones que les otorgue más atribuciones y la instalación de un sistema de coordinación metropolitana.

En las Mesas se hicieron propuestas muy importantes, pues en los partidos parecía haber voluntad de construir consensos y lograr un cambio de fondo; además de que a los trabajos se sumaron académicos de distintas instituciones, representantes de organizaciones sociales y no gubernamentales que, como asesores y recogiendo las propuestas de los partidos, buscando enfatizar los puntos de convergencia y consenso partidista y reducir al máximo las divergencias, elaboraron un documento que contenía 91 propuestas para una reforma política integral del Distrito Federal.

Estas 91 propuestas se dividieron en tres capítulos con sus respectivos apartados, de los cuales mencionaré los que a mi juicio considero los más importantes.

1. Que el Distrito Federal cuente con su propia Constitución Local que establezca los derechos y prerrogativas de sus habitantes y la organización política de los Poderes Locales.
2. Que se incorporen en esa Constitución los derechos a la Participación Ciudadana: el plebiscito; el referéndum; la consulta ciudadana; la audiencia pública; la revocación de mandato; la destitución del cargo; la iniciativa popular; la colaboración ciudadana, y la instancia de quejas y denuncias.
3. Que el territorio del Distrito Federal esté dividido en demarcaciones municipales como base de su organización política; que cada demarcación

- municipal cuente con un cabildo constituido por el alcalde y un número de concejales de acuerdo con el tamaño de la población de la demarcación.
4. Que la Asamblea Legislativa del D. F. cuente con las atribuciones para aprobar los montos de endeudamiento de entidad e iniciar juicio político al Jefe de Gobierno del DF; y cuente con su propio órgano de control interno.
  5. Que se otorgue al Jefe de Gobierno la facultad de nombrar al jefe de policía y proponer el nombramiento del procurador a la Asamblea.
  6. Que la substitución del Jefe de Gobierno se ciña a las disposiciones constitucionales aplicadas a los gobernadores de las entidades federales.
  7. Que se establezcan una Contraloría Independiente y Servicios Periciales Autónomos para revisar el correcto desempeño del Ministerio Público dentro de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal.
  8. Que se establezca un Tribunal Constitucional.
  9. Que se integren en un sólo Tribunal los actuales Superior de Justicia, Contencioso Administrativo y de Conciliación y Arbitraje; que se incorporen a él la Justicia Cívica y la Defensoría de Oficio.
  10. Que el Distrito Federal cuente con un régimen local de responsabilidad de servidores públicos y de juicio político y con un sistema de rendición de cuentas.
  11. Que se establezca la Contraloría del Distrito Federal como un órgano de Estado, dirigida por un Consejo de Ciudadanos independientes designados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
  12. Que se establezca el Instituto Electoral del distrito Federal. Que su Consejo General sea el único órgano que delibere, decida, norme, supervise, evalúe y sancione. Que sus órganos ejecutivos estén subordinados al Consejo y a sus Comisiones. Que tenga plena capacidad para la fiscalización de los partidos políticos. Que se garantice la plena autonomía del Instituto en materias presupuestaria, financiera, administrativa, política y normativa.
  13. Que se instituya el Tribunal Electoral de plena jurisdicción, permanente, independiente, y profesionalmente especializado. Que concluidos los

procesos electorales, su personal constituya el Instituto de Capacitación Electoral del Distrito Federal.

14. Que se elimine la cláusula de gobernabilidad en la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y que el número de diputados locales electorales por el principio de representación proporcional sea igual al número de diputado electos por el principio de – mayoría relativa.
15. Que la duración en el cargo de los alcaldes y los concejales de las demarcaciones municipales sea de 6 años sin posibilidad de reelección o de 3 años con la posibilidad de una sola reelección.
16. Que el alcalde de la demarcación municipal sea el candidato que encabece la planilla que obtenga la mayoría de votos y que el cabildo se integre por representación proporcional.
17. Que los ciudadanos del Distrito Federal puedan ser postulados electoralmente en forma independiente a los partidos o agrupaciones políticas.
18. Que se estipulen topes a los gastos de campaña y que se fiscalicen.
19. Que las campañas electorales duren 60 días y la de Jefe de Gobierno 75 días.
20. Que los candidatos accedan a tiempos y espacios en los medios de comunicación social en condiciones de equidad. Que se regule el derecho de réplica en los medios de comunicación.
21. Que se permitan los frentes y coaliciones, así como el registro de candidaturas comunes.
22. Que se establezcan los Consejos Consultivos de Participación Ciudadana; uno frente al Jefe de Gobierno y otros para cada una de las demarcaciones municipales.
23. Que se establezcan Comités Vecinales como órganos de participación Ciudadana para permitir a los ciudadanos colaborar en el mejor cumplimiento de las tareas de gobierno vinculados a los Cabildos municipales.

Como se observa, las propuestas elaboradas al interior de las Mesas de Trabajo contenían o involucraban una gran gama de reformas que hasta entonces habían quedado pendientes, con el objeto de consolidar la Reforma Política de la capital de la República y otorgar con ello a sus habitantes el pleno ejercicio y disfrute de los derechos que, hasta la fecha, siguen sin poder otorgárseles de manera plena.

El trabajo se realizó de manera desinteresada y apartidista, con la finalidad de promover un diálogo serio entre los partidos políticos, el gobierno y la sociedad en su conjunto, y que diera como resultado contar con un marco institucional que permitiera un gobierno eficiente para una Ciudad como el Distrito Federal y sobre todo de acuerdo a las demandas de sus ciudadanos.

Se hicieron propuestas muy importantes, pues en los partidos había una voluntad de construir consensos y lograr un cambio de fondo.

Sin embargo, en octubre de 1998 y en los límites de los tiempos para llevar al Congreso de la Unión las propuestas planteadas, el enrarecimiento del ambiente político nacional, las profundas diferencias que se empezaron a generar al interior de los partidos y la polarización social y política, dieron como resultado el fracaso de la propuesta de Reforma Política, pues existió una virtual parálisis de capacidad de diálogo y acuerdos entre los partidos.<sup>127</sup>

Derivado de ello, el 1 de noviembre del mismo año, los Secretarios Técnicos de las Mesas publicaron una carta abierta denominada “POR EL CONSENSO DEL DISTRITO FEDERAL” y dirigida a los Presidentes de los 5 partidos políticos con representación en Distrito Federal, PAN PRD, PRI, PT y PVEM, en la que exhortaban a éstos a retomar cuanto antes las negociaciones para contar con una legislación electoral y una de participación ciudadana, que tengan su base en una

---

<sup>127</sup> El comentario fue hecho por el Secretario Técnico de la Mesa de Participación Ciudadana, José Agustín Ortiz Pinchetti al anunciar la realización de la Consulta sobre la Reforma Política del Distrito Federal, Ciudad de México, Noviembre de 1998.

reforma integral de los ordenamientos constitucionales y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En esta misma carta se incluyó el resultado inmediato del fracaso de las Mesas para la reforma política que instauró el gobierno del Distrito Federal, la realización de una CONSULTA A LA CIUDADANIA PARA CONOCER SU PARECER SOBRE LAS CARACTERISTICAS DE LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL.

En efecto, con motivo del rompimiento en las negociaciones de los distintos actores al interior de los grupos de trabajo instalados, los mismos Secretarios Técnicos de éstos convocaron el 7 de diciembre de 1998 a una CONSULTA CIUDADANA SOBRE LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Se señaló que con motivo de las negociaciones entre los partidos políticos que se llevaron a cabo en la Mesa Central y que por diversas razones no llegaron al fondo del problema, sino sólo de manera parcial, provocó la promulgación de una legislación de participación ciudadana y una legislación electoral que no comprendieron un planteamiento integral de la reforma en su conjunto. Por ello, convocaron a todos los partidos políticos, a todas las fuerzas políticas y sociales de la ciudad y a la ciudadanía en pleno a realizar dicha consulta el 21 de marzo de 1999.

En dicha propuesta participaron, entre otras personalidades, las siguientes: la Dra. Luida Bejar, el Dr. Jaime Cárdenas Gracia, el Lic. Flavio Galván, el Lic. Gregorio Galván, la Dra. María del Refugio González, el Lic. Juan González Alcántara y Carrancá, el Lic. Oscar Gonzáles, la Dra. Beatriz Magaloni, el Lic. Ignacio Marván Laborde, el Mtro. Antonio Rodríguez, el Dr. Alberto Székely, el Dr. Clemente Valdés y el Dr. Emilio Zebadúa González, entre otras personalidades.

Se reconoció dicha consulta como una muestra de sensibilidad y de apertura de la Asamblea Legislativa hacia los planteamientos, preocupaciones y propuestas de la ciudadanía de la Ciudad de México, un nuevo espacio de comunicación entre la sociedad y sus organizaciones con el Poder Legislativo, así como una nueva etapa de diálogo, cooperación y entendimiento entre las distintas fracciones parlamentarias, que posibilite los acuerdos necesarios para que el Distrito Federal consolidara una reforma política integral, en beneficio de la Ciudad y de sus habitantes, en beneficio del fortalecimiento democrático del sistema político mexicano.

La Consulta se llevó a cabo bajo la convicción de que la Reforma política integral del Distrito Federal era y es una de las asignaturas más importantes para consolidar la transición democrática del país, así como una condición fundamental para que los habitantes de la Ciudad de México tuvieran derechos plenos, un gobierno propio, democrático, representativo, con márgenes de autonomía con respecto a los poderes federales claramente establecidos en la ley, así como un diseño institucional, administrativo y normativo coherente y eficaz.

Frente a este conjunto de deficiencias jurídicas, institucionales, políticas y organizativas, y ante las diferencias que se dieron al seno del sistema de partidos para lograr acuerdos y reformas de fondo que corrigieran las contrahechuras e inconsistencias existentes, un grupo de ciudadanos se organizó para trabajar a favor de la Consulta Ciudadana con el objetivo estratégico de impulsar la reforma política y con la claridad de que la consulta, ciertamente, no sería el principio ni el final del largo proceso de movilización social, concientización ciudadana, negociación partidista, así como trabajo legislativo que se requería.

En dicha Consulta se instaló un consejo Consultivo y a la convocatoria se sumaron ciudadanos reconocidos por su seriedad y responsabilidad políticas; académicos y especialistas sobre el Distrito Federal, organismos sociales, cívicos, empresariales. Grupos de estudiantes y organizaciones de mujeres. Líderes de

opinión y medios de comunicación. Ciudadanos sin partido y con partido, en fin, la sociedad en conjunto.

A través de dicho Consejo Consultivo se establecieron las coordenadas de la consulta: un proceso de convocatoria lo más amplio posible; transparente e imparcial, desde la convocatoria misma, pasando por el financiamiento la organización, el diseño del cuestionario, la recepción de boletas, y la presentación de resultados. El objetivo fue logra un proceso incluyente y plural; que invitara a todos los actores colectivos e individuales interesados en la reforma, y que no cerrara las puertas a nadie que quisiera participar.

Bajo dichas premisas se trabajó de manera por demás respetuosa de todos los actores; cuidando los tiempo y procesos internos de la fuerzas políticas, la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil para decidir su forma de participación; respetando la realización de otras consultas.

El cuestionario que fue sometido a la opinión y consulta de la ciudadanía del Distrito Federal fue resultado del trabajo colegiado e interdisciplinario de un grupo muy representativo de académicos, especialistas e intelectuales. Dicho cuestionario se limitó a señalar la situación vigente y las opciones de cambio en diez cuestiones más del conjunto de 91 que se desarrollaron y retomando las propuestas que los partidos hicieron en las mesas para la reforma, pensando que ésta fuera integral a fin de responder a las necesidades, retos y expectativas de los ciudadanos del Distrito Federa.

La consulta se constituyó como un ejercicio de participación social y ciudadana, a favor de la Ciudad y de sus habitantes. No se realizó a favor ni en contra de partido alguno, ni para disputar espacios de poder o de representación política. Las posiciones de los partidos fueron respetados por los organizadores y no se puso en juego el interés de ninguna de las fuerzas políticas.

Con la participación de los voluntarios y de las organizaciones, por la atención y cobertura que los medios le dieron, por los cerca de 169 mil ciudadanos que accedieron a las casillas a manifestar su opinión en cuanto a los contenidos de reforma política que consideran más pertinentes para el Distrito Federal, la consulta representó una gran movilización a favor de la Ciudad, una experiencia muy importante de participación social y de formación cívica. La consulta y sus resultados representaron un instrumento muy importante en la lucha cívica y ciudadana para impulsar una reforma integral en el Distrito Federal que consolidara un orden político y jurídico democrático, un gobierno responsable y representativo, un diseño institucional coherente con los retos de la Ciudad, y el ejercicio pleno de los derechos políticos de la ciudadanía.

De los 169 mil ciudadanos que participaron:

- El 79% se pronunció a favor de que el Distrito Federal tenga una Constitución propia.
- El 85% lo hizo a favor de que el Gobierno del Distrito Federal controle su endeudamiento.
- El 90% votó por que el Distrito Federal esté incluido en los programas de combate a la pobreza.
- El 83% voto por que sea la Asamblea legislativa del Distrito Federal y no el Senado de la República la instancia que tenga la facultad de remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- El 89% se pronunció por que la legislación del Distrito Federal establezca la igualdad de valor, derechos y oportunidades de la mujer.
- El 91%, la votación más alta a favor del cambio entre las opciones de cambio, se manifestó a favor de que se defina con precisión las responsabilidades que ejercerán los delegados electos.
- El 85% lo hizo por que se instaure un órgano plural de representación partidista en cada delegación, que contrapesa el poder del delegado electo.

- El 82% votó por la alternativa de que la supervisión del uso de los recursos del Gobierno capitalino esté a cargo de un órgano de ciudadanos externo al Gobierno del DF.
- El 80% se pronunció sea el Jefe de Gobierno quien nombre al Procurador de Justicia del DF, y
- El 81% lo hizo a favor de que el mismo Jefe de Gobierno sea quien nombre al Jefe de la policía local.

Finalmente, al preguntarle a los ciudadanos si desearían que el Congreso de la Unión considerara su opinión sobre la reforma política del Distrito Federal en la próxima sesión extraordinaria a celebrarse en junio de ese año, el 92% dijo estar de acuerdo.

Por otro lado, debemos señalar que la cuestión del estado 32 no fue considerada en la consulta, pues se estimó que el debate sobre dicho tema, el del estado 32, no resolvería los problemas del Distrito Federal y sólo polarizaría las posiciones de las fuerzas políticas o para quienes por convicción o por resistencias infundadas, no quisieran realizar la reforma tal y como fue planteada.

En esa medida, pensamos que, más que estado 32 o no, lo que se necesita es un régimen político y una legalidad que garanticen que la Ciudad cuente con las prerrogativas, las facultades y los derechos de una entidad federativa de manera plena y absoluta, y que su gobierno tenga márgenes de autonomía y responsabilidad claramente definidos con respecto a los poderes federales, así como un marco normativo y de administración pública coherente, con facultades y responsabilidades perfectamente acotadas entre el gobierno de la Ciudad y los órganos de gobierno de las delegaciones.

Finalmente, podemos afirmar que la consulta representó una suma de voluntades y de energía social a favor de la reforma política y que hizo que el tema de la

reforma regresara a la agenda política del país, cuando antes el tema de la Ciudad estaba prácticamente olvidado o, a lo menos subordinado en relación a los temas de la política nacional.

#### 4.6.- Reforma Política de 2000

---

Consideramos llamar este apartado Reforma Política de 2000, ya que las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal si bien se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 14 de octubre de 1999, la elección indirecta de los titulares de las Demarcaciones Territoriales según lo dispuso el artículo tercero transitorio del decreto de reformas a los artículos 11, fracción II, 12, fracción III, 72, 87, 91, 93, 104, 105, 108, 112, 113, 114, 115, fracciones III, V, VII, IX, X y XI, 116 y 117; y por el que se adicionaron las fracciones XXVIII, XIX y XXX y se recorrió la fracción XVII del artículo 42 y los artículos 106, 107, y se modifica el enunciado del Capítulo II del Título Quinto, en el sentido de que todas las menciones, atribuciones y facultades conferidas por éstas, se entenderían referidas a partir del 1 de octubre de 2000 a los Jefes Delegacionales.<sup>128</sup>

Varias fueron las consideraciones y aportaciones que sirvieron de base para presentar la iniciativa de reformas al Estatuto de Gobierno en materia de demarcaciones territoriales.

Producto del Grupo de Trabajo dedicado a la organización jurídico - política del Distrito Federal, dentro del marco de la convocatoria del gobierno local para debatir la Reforma Política del Distrito Federal en febrero de 1998, el tema uno estuvo dedicado a la estructura político – administrativa de las demarcaciones territoriales, cuyas principales conclusiones fueron la necesidad de una legislación orgánica, la autonomía, la personalidad jurídica y patrimonio, la fijación en cuanto a su número y denominación, la elección de su titular quien recibiría la denominación de alcalde, mediante el voto directo, libre y secreto de los

---

<sup>128</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a los artículos 11, fracción II, 12, fracción III, 72, 87, 91, 93, 104, 105, 108, 112, 113, 114, 115, fracciones III, V, VII, IX, X y XI, 116 y 117; y por el que se adicionaron las fracciones XXVIII, XIX y XXX y se recorrió la fracción XVII del artículo 42 y los artículos 106, 107, y se modifica el enunciado del Capítulo II del Título Quinto, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Dictamen de la Comisión del Distrito Federal, LVII Legislatura, p. 345

habitantes de la demarcación, así como la integración colegiada del órgano de gobierno de cada una de éstas, con base en el sistema de representación proporcional puro y la denominación de cabildo para dicho órgano.

La propia Asamblea Legislativa presentó en septiembre de ese año, una serie de reformas y adiciones al Estatuto de Gobierno a efecto de adecuar dicho ordenamiento en materia de demarcaciones territoriales, en las que se proponía que los órganos político – administrativos de dichas demarcaciones no fuesen considerados órganos desconcentrados, ni como parte de la administración centralizada local, sino como instituciones con características propias; la instauración de concejos de gobierno den las demarcaciones, elegidos por voto universal, directo y secreto de los ciudadanos; el otorgamiento de personalidad jurídica y patrimonio propio; la ampliación de la competencia de los órganos político – administrativos y dejar la regulación de la materia y denominación de las demarcaciones como competencia de la Asamblea Legislativa Local .

En el Senado de la República, en sesión celebrada el 21 de septiembre de 1999, a través de sus integrantes, se presentaron dos iniciativas de reformas al Estatuto de Gobierno relativas a las demarcaciones territoriales. La primera de ellas en el sentido de reformar los artículos 104, 105,106, 107 y 108 de dicho ordenamiento, en la que se determinaba que la Administración Pública local de la sede de los Poderes de la Unión contase con órganos político – administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se dividía el territorio del Distrito Federal, que al frente de éstos órganos estuviese a cargo un titular elegido de manera directa, universal, libre y directa, señalando duración del encargo, requisitos de elegibilidad, regulación de ausencias temporales y definitivas, así como separación del cargo.

La segunda de las iniciativas presentadas, tenía como objeto las competencias de los órganos político – administrativos de las demarcaciones territoriales, las facultades de los titulares de dichos órganos, su responsabilidad, el aspecto

patrimonial y la instauración del Consejo de Gobierno y Hacienda del Distrito Federal.

Analizadas todas y cada una de las iniciativas o propuestas presentadas, se consideró viable reformar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con el objeto de estar en posibilidades de llevar a cabo la renovación democrática de las demarcaciones territoriales en que se divide la capital de la República y proporcionar el marco jurídico en que se fijasen para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político – administrativo correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como regular las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Del análisis de la reforma

- a) La minuta propone que la administración pública local del Distrito Federal contará con los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, que tendrán las atribuciones señaladas en el Estatuto de Gobierno y en las leyes.
- b) Que los órganos políticos-administrativos se denominarán “Delegaciones”, cuyo número, ámbito territorial e identificación nominativa será definida por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- c) Que al frente de las Delegaciones estará un titular, denominado genéricamente “Jefe Delegacional”, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, según lo determine la ley, que deberá satisfacer determinados requisitos. No habrá posibilidad de reelección inmediata para los Jefes Delegacionales, electos popularmente o de manera indirecta para dicho cargo por la Asamblea Legislativa.

- d) La elección de los Jefes Delegacionales tendrá verificativo en la misma fecha en que sean elegidos los Diputados de la Asamblea Legislativa; con participación exclusiva de los partidos políticos nacionales; en el cargo de los Jefes Delegacionales iniciará el primero de octubre del año de elección y rendirá la propuesta constitucional ante la Asamblea Legislativa.
- e) En la minuta del Senado se especificará el régimen de las ausencias del Jefe Delegacional.
- f) También se determinan las causas graves y el procedimiento para remover a los Jefes Delegacionales, con respeto del derecho de audiencia de éstos.
- g) Destacan disposiciones que regulan las relaciones entre los Órganos Locales de Gobierno de la sede de los Poderes Federales y los Jefes Delegacionales, tales como que éstos deberán observar y hacer cumplir las resoluciones que emitan el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia y las demás autoridades jurisdiccionales; que las controversias de carácter competencial administrativo entre las Delegaciones y los demás órganos y dependencias de la administración pública local serán resueltas por el Jefe de Gobierno; o que éste podrá dictar acuerdos mediante los cuales delegue en los titulares de los órganos político-administrativos la facultad de otorgar concesiones de servicios públicos que tengan repercusiones en el ámbito de las Delegaciones, entre las más relevantes.
- h) Se precisan los ámbitos de competencia material de las Delegaciones.
- i) De acuerdo con los transitorios de la minuta senatorial, el decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación en todo lo referido a la elección de los Jefes Delegacionales, mientras que las disposiciones concernientes a la estructura, competencias y funcionamiento

de los órganos político-administrativos entrará en vigor el 1 de octubre del año 2000; que se modifica el procedimiento de elección indirecta previsto en el artículo décimo cuarto transitorio del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno publicado en Diario Oficial de la Federación, el 4 de diciembre de 1997, y que las menciones a los Delegados en otras leyes y reglamentos se entenderán atribuidas a los Jefes Delegacionales.

Finalmente y después de haber sido discutidas y aprobadas, dichas reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de octubre de 1999.

#### **4.7.- Reformas Constitucionales de Diciembre de 2001.**

---

Desde inicios de marzo de 2001, los representantes de los diversos partidos políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal iniciaron una serie de negociaciones encaminadas a reformar el régimen constitucional vigente con el propósito de dar a dicha entidad federativa una mayor autonomía dentro de la estructura del régimen constitucional mexicano.

Durante más de nueve meses se realizó un profundo análisis de la actual organización jurídico - política del Distrito Federal, frente a las necesidades urbanas crecientes de acciones y decisiones a nivel local, las demandas sociales y políticas de la población metropolitana y la necesidad de que todas las instituciones se ajustasen al momento político que vive el país en su organización y fortalecimiento democrático. El análisis fue realizado a través del diálogo abierto entre los representantes, consultas con diversos sectores sociales y asesoría de profesionales y especialistas. El resultado final de los trabajos fue un conjunto razonado de reformas que alcanzaron el consenso de todas las corrientes políticas representadas en la Asamblea Legislativa, dando como resultado una serie de reformas a los artículos 73, fracción VIII, 76, fracción IX, 89, fracción XIV, 108, 109 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fue presentada ante el pleno de la Asamblea el 8 de noviembre de 2001.<sup>129</sup>

Las reformas propuestas tuvieron su origen en la naturaleza del Distrito Federal como sede de los Poderes de la Unión y reafirmaron la necesidad de garantizar a éstos su funcionamiento seguro, eficaz, eficiente y continuo. Con aseguramiento de los órganos federales, se planteó una autonomía mayor para los locales.

---

<sup>129</sup> Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Dictamen a la iniciativa de reformas a los artículos 73, fracción VIII, 76, fracción IX, 89, fracción XIV, 108, 109 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comisión de Estudios y Prácticas Parlamentarias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, p. 36

En este orden de ideas, se propusieron en la iniciativa de referencia los siguientes aspectos.

#### 1.- Respeto de los Poderes Federales:

El Congreso de la Unión tiene la facultad indeclinable de dictar las disposiciones que aseguren el ejercicio de las funciones de los Poderes de la Unión del Distrito Federal y sus relaciones con las autoridades locales; se prohíbe a estas últimas dictar normas y ejecutar actos que afecten el ejercicio de aquellas; se salvaguardan los bienes de dominio público de la Federación que quedan bajo la jurisdicción de los Poderes de la Unión, conforme a las leyes federales; en caso de controversia constitucional, las disposiciones o actos locales quedan suspendidos en su ejecución durante el proceso constitucional.

Se faculta al Congreso de la Unión para legislar sobre las atribuciones del Presidente de la República respecto del mando de la fuerza pública del Distrito Federal.

Se faculta al Congreso de la Unión para establecer los casos y procedimientos de remoción del Jefe de Gobierno por el Senado de la República.

El Presidente de la República tiene indiscutiblemente el mando de la fuerza pública del Distrito Federal. El nombramiento del servidor público encargado del mando directo de dicha fuerza, lo hace, según la reforma propuesta, el Jefe de Gobierno, previo acuerdo del Presidente (En el texto constitucional vigente corresponde exclusivamente al Ejecutivo Federal). Se faculta además al Ejecutivo Federal para que, de manera fundada y motivada, pueda instruir a las autoridades del Distrito Federal, con objeto de hacer frente a las situaciones graves y ordenar la participación de la Administración Pública Federal en su solución.

Conserva, según la reforma propuesta, la facultad reglamentaria de las leyes que expida el Congreso de la Unión en las que éste desarrolla la competencia legislativa que constitucionalmente le corresponde respecto al Distrito Federal.

Se mantiene la facultad de la Cámara de Senadores para remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pero se incrementa el número de votos requeridos para realizarlo a dos terceras partes de los miembros presentes en dicha Cámara, estableciendo que las causas y procedimientos habrán de ser determinados por ley; se mantienen los supuestos constitucionales vigentes bajo los cuales se normaría dicha remoción: comisión de actos u omisiones que afecten gravemente las relaciones con los poderes federales o el orden público.

Definida la competencia de los órganos federales, se propone facultar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y no al Congreso de la Unión, la expedición del “Estatuto Constitucional del Distrito Federal”, por mayoría calificada. La ubicación de tal ordenamiento es claramente distinguible tanto en su naturaleza jurídica como en su denominación, de una Constitución estatal; es una ley orgánica del Artículo 122 de la Constitución, norma que establece la estructura constitucional del Distrito Federal.

#### 1.- Respecto a los órganos locales:

Se propone facultar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en todas las materias que no estén expresamente conferidas al Congreso de la Unión (El sistema actual prevé una amplia lista de competencias de la Asamblea y ordena que las no expresamente enunciadas corresponden al Congreso de la Unión).

Asegurada la integridad de los poderes federales, se busca otorgar la flexibilidad necesaria a la Asamblea Legislativa por su conocimiento e inmediatez, para legislar en todas las materias que la dinámica metropolitana exige.

Se faculta también a la Asamblea Legislativa para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que requiera el Gobierno del Distrito Federal (facultad que en el texto vigente corresponde al Congreso de la Unión); el endeudamiento queda sujeto a las reglas constitucionales establecidas para los empréstitos.

Se propone que la Asamblea Legislativa sea parte del órgano que aprueba las reformas constitucionales tal y como se establece en el Artículo 135, así como iniciar leyes o decretos en cualquier materia, ante el Congreso de la Unión (actualmente sólo puede hacerlo en materias referentes al Distrito Federal).

Se eleva a rango constitucional la composición de la Asamblea, su número de representantes, la proporcionalidad entre los electos por el principio de mayoría absoluta y los de representación proporcional y se mantienen los requisitos para ser diputado en dicho órgano.

Se mantiene la elección directa del Jefe de Gobierno, el principio de no reelección y los requisitos de ciudadanía y residencia que debe reunir.

Se propone modificar el sistema vigente de nombramiento de quien deba sustituir en sus funciones al Jefe de Gobierno. Si la remoción se verificara durante los dos primeros años del periodo para el que fue electo, el Senado nombraría a un interino; si hubiera transcurrido más tiempo designaría a un sustituto. El mismo criterio se sigue en el caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno, por causa distinta de la remoción, en cuyo caso correspondería a la Asamblea Legislativa hacer la designación del interino o el sustituto según el caso. Siempre que hubiera designación del Jefe de Gobierno interino por el Senado o por la Asamblea Legislativa, ésta convocaría a elecciones para quien hubiera de concluir el periodo (se establece así el mismo sistema que la Constitución prevé para el Presidente de la República, y en su caso, a las constituciones estatales para los Gobernadores).

Se crea la obligación del Jefe de Gobierno para atender los requerimientos que, respecto a la guarda y protección de los recintos en que se asientan los Poderes Federales, hagan los presidentes de las Cámaras de Diputados y Senadores, el presidente de la Suprema Corte de Justicia así como los que formule el Ejecutivo Federal respecto a los representaciones diplomáticas y consulares ubicadas en el Distrito Federal.

Se faculta además, para conceder el indulto a los reos sentenciados por la comisión de delitos del orden común, actualmente radicada en el Presidente de la República, acorde con la facultad que constitucionalmente tiene ya la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de expedir leyes penales locales y que corresponde al Jefe de Gobierno aplicar.

Se establecen con claridad las bases de la Administración Pública del Distrito Federal. En forma centralizada, desconcentrada, paraestatal y delegacional, reiterando el carácter político-administrativo de las delegaciones.

Se propone la creación de un Consejo de Delegados Políticos, presidido por el Jefe de Gobierno, con el propósito de coordinar las políticas territoriales.

Se mantiene la actual integración del Poder Judicial local en el Tribunal Superior de Justicia y juzgados locales, dejándose al Estatuto Constitucional la obligación de otorgarle autonomía, independencia funcional y financiera así como garantía de inamovilidad a sus miembros.

Se dota al Tribunal de lo Contencioso Administrativo mayor autonomía y fortaleza frente a los órganos de gobierno, dándole la naturaleza de órgano especializado del Tribunal Superior de Justicia y creándose una comisión con magistrados de ambos tribunales para proponer a la Asamblea la integración y cobertura de las vacantes respectivas.

El Estatuto Constitucional deberá sujetarse en materia electoral a las disposiciones aplicables a las elecciones estatales. Se dan las bases del Instituto Electoral Local para organizar las elecciones, referéndum y plebiscitos en el Distrito Federal, para lo cual celebrarán los acuerdos necesarios con el Instituto Federal Electoral.

Se dan las bases del Tribunal Electoral, autónomo, integrado por magistrados nombrados por la Asamblea, a propuesta del Tribunal Superior de Justicia.

El Ministerio Público queda en adelante a cargo de un Procurador de Justicia, nombrado ahora, no por el Ejecutivo Federal, sino por el Jefe de Gobierno y ratificado por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Legislativa. El ejercicio de la acción penal y la protección de los intereses sociales son ya materia local y no federal conforme a la Constitución vigente.

La Asamblea Legislativa queda facultada para expedir la legislación relativa a los aspectos orgánicos de los cuerpos de seguridad pública, de acuerdo con las bases que establezca el Estatuto Constitucional, incluyendo la creación de cuerpos de seguridad pública para las delegaciones políticas.

Se reconoce el carácter de órganos, para efecto de controversias constitucionales, a la Asamblea Legislativa, al Jefe de Gobierno, las delegaciones políticas y al Tribunal Superior de Justicia; este carácter ha sido reconocido ya por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En materia de coordinación fiscal, se prevé que el Distrito Federal participará en los convenios correspondientes así como en los fondos de aportaciones federales.

Se establece un nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

Se individualiza a los servidores públicos del Distrito Federal a fin de, sin liberarlos de sus responsabilidades federales, sujetarlos a un régimen de responsabilidades derivadas de violaciones a su propio Estatuto Constitucional, de las leyes locales y de la comisión de delitos del fuero común o de los delitos específicos tipificados para los servidores locales; al efecto, la Asamblea Legislativa, que ya tiene la facultad de expedir leyes penales, quedaría facultada para expedir una Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, eliminándose la intervención de Congreso de la Unión por ser asunto plenamente local.

Se respeta la competencia del Congreso de la Unión para el conocimiento de violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, cuando se trate de delitos federales o bien del uso indebido de los recursos federales.

En todo caso, en congruencia con el carácter del Distrito Federal como sede de los poderes federales se establece la norma de que, corresponde al Congreso de la Unión, conocer del juicio político o a la Cámara de Diputados la declaración de procedencia en caso de presunta responsabilidad penal.

La intervención de los órganos legislativos federales, se presenta como instancia definitiva y no declarativa, como ocurre en el caso de los estados en que la decisión final pasa a la legislatura respectiva.

Se mantienen sin alteración las comisiones de coordinación en las zonas conurbadas limítrofes del Distrito Federal, para evitar los conflictos de competencia entre las distintas jurisdicciones, federal, del Distrito Federal, local y municipales y la forma de aplicación al Distrito Federal, como entidad federativa, de todas las prohibiciones y limitaciones que la propia Constitución establece para los estados de la República.

En ese sentido, con fecha 13 de noviembre de 2001, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por conducto de su Comisión de Gobierno, presentó ante la Mesa

Directiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En sesión celebrada el 14 de noviembre de 2001, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, turnó la iniciativa de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal para su estudio y dictamen.

Con esa misma fecha, ambas comisiones tomaron conocimiento de la propuesta de reforma y procedieron a nombrar una subcomisión de trabajo para realizar el dictamen respectivo, así como reuniones de análisis e intercambios de puntos de vista en su discusión, aprobación o modificación en su caso. Con fecha 11 de diciembre de 2001, el Pleno de las Comisiones de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal celebraron una sesión donde aprobaron un dictamen con Proyecto de Decreto.

En la sesión celebrada el 14 de diciembre del año 2001, el pleno de la H. Cámara de Diputados discutió y aprobó el dictamen con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y envió a la H. Cámara de Senadores la Minuta que contiene Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 73, 76, 89, 108, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En su dictamen, la Cámara de Diputados destacó el esfuerzo hecho por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para superar las posiciones partidistas y lograr puntos de acuerdo sobreponiendo el más alto interés público; teniendo como norma indeclinable la integridad y el aseguramiento de las funciones de los Poderes Federales, aceptar las necesidades de lograr una estructura política del Distrito Federal acorde con los cambios que se viven y el fortalecimiento del sistema federal en general y de las instituciones democráticas. Se asentó que la

experiencia que se ha generado en los últimos años demuestra que es posible la convivencia armónica de un gobierno local y el asentamiento de los poderes federales en el Distrito Federal; que es factible el diseño institucional democrático local y en general de instrumentos que permitan el fortalecimiento de la participación ciudadana en el gobierno de la capital; que el día de hoy se plantean nuevos retos y necesidades entre las que destacan la extensión de la competencia de los órganos locales así como una definición más clara de la distribución de éstas frente a las federales, a fin de alcanzar eficiencia y eficacia de las tareas gubernativas; que no existen razones para cerrar el camino al avance en la democratización y en la concreción más auténtica de un gobierno propio; que lo anterior robustece el reconocimiento de los derechos políticos del Distrito Federal mediante la convivencia, relación armónica y coexistencia de ambos órdenes de gobierno, el Federal y el propio del Distrito Federal.<sup>130</sup>

Se propusieron, además una serie de modificaciones a la iniciativa a fin de dar mayor congruencia al texto de los artículos con las metas propuestas y los objetivos previamente definidos.

Con fecha 15 de diciembre de 2001, la Mesa Directiva de la H. Cámara de Senadores turnó dicha minuta a las Comisiones del Distrito Federal, de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, acordándose la formación de una subcomisión para la elaboración del dictamen respectivo.

En sesión de Comisiones del Distrito Federal, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del H. Senado de la República, celebrada el 11 de septiembre de 2002 se resolvió desechar en su totalidad la minuta aprobada por la Cámara de Diputados.

---

<sup>130</sup> Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la H. Cámara de Diputados, Reforma Constitucional en Materia del Distrito Federal. México, Editorial Porrúa, 2003, p. 34

En sesión celebrada el 01 de octubre de 2002, el H. Senado de la República, resolvió desechar en su totalidad la minuta que contiene Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esa misma fecha, el Presidente de la Mesa Directiva del H. Senado de la República, envió a la Mesa Directiva de la H. Cámara de Diputados de H. Congreso de la Unión el dictamen donde la Cámara de Senadores resolvió desechar en su totalidad la minuta en cuestión.

El dictamen de la Cámara de Senadores fundó su negativa en:

- Carencia de competencia de la Asamblea legislativa del Distrito Federal, para presentar iniciativas de reformas constitucionales.
- Inconveniencia del contenido de los artículos propuestos.

En sesión celebrada el 08 de octubre del 2002, la Mesa directiva de la H. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, turnó este dictamen a las Comisiones Unidas Puntos Constitucionales y del Distrito Federal para su estudio y dictamen.

Por su parte, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con fecha 07 de noviembre de 2002, presentó ante la Suprema Corte de Justicia demanda de controversia constitucional con fundamento en lo dispuesto en la fracción I del Artículo 105 Constitucional y la Ley Reglamentaria respectiva, impugnando como acto la aprobación del dictamen de la Cámara de Senadores, en tanto a los efectos jurídicos que genera, dado que los razonamientos que se exponen son una violación directa de la competencia constitucional de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, establecida en el Artículo 122, Apartado B, Base, Primera, fracción V, inciso "ñ" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

precepto que faculta a dicho órgano legislativo a presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión, entre las que están incluidas las iniciativas de reforma constitucional.<sup>131</sup>

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la H. Cámara de Diputados aprobaron un dictamen en el que se afirmó:

- El derecho de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para presentar iniciativas de reformas constitucionales se refiere específicamente a la iniciativa de reformas constitucionales; el Artículo 71 que autoriza la iniciativa de leyes o decretos no hace distinción entre reformas constitucionales y reforma de leyes federales por lo que se ha interpretado en el sentido de que las autoridades ahí contempladas (Presidente de la República, diputados y senadores al Congreso de la Unión, legislaturas estatales) tienen facultad para iniciar reformas constitucionales; el inciso “ñ” de la fracción V, del Base Primera, del Apartado “B” del Artículo 122 constitucional concede con la misma redacción igual derecho a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal siempre y cuando sea en asuntos referentes a dicha entidad federativa; las disposiciones constitucionales tienen entre sí jerarquía y la disposición referida no establece restricciones ni condicionamientos respecto a qué asuntos son propios del Distrito Federal; la Constitución es un todo y como tal tiene que interpretarse.
- Los argumentos que utiliza el Senado para desechar el contenido de la iniciativa, en el criterio de las comisiones carecen de fundamento jurídico por las razones que en forma integral y exhaustiva consideró la Cámara de Diputados y expuso en su dictamen.

---

<sup>131</sup> IDEM p. 46

Finalmente y derivado de la interposición de la controversia constitucional presentada por la Asamblea Legislativa, registrada con el número 64/2002, en sesión plenaria celebrada el 17 de febrero de 2004, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobreseyó dicha controversia, al considerar que no era procedente, debido a que el acto reclamado no era definitivo, dado que el Senado regresó el proyecto a la Cámara de Diputados para su revisión, por lo que el proceso legislativo resultaba “inacabado”, ya que quedó pendiente que dicha Cámara determinara si aceptaba o no las consideraciones del Senado, lo cual no ocurrió. Es decir, la Suprema Corte de Justicia no entró siquiera a discutir sobre el fondo del asunto, y no se pudo establecer, por lo tanto, que la Asamblea Legislativa careciera de facultades para iniciar reformas constitucionales en materias relativas al Distrito Federal.

Por otro lado, el artículo 135 de la Constitución que establece el procedimiento de reformas y adiciones al propio ordenamiento supremo, establece también a los órganos legislativos que integran el Constituyente Permanente u Órgano Reformador, más no establece a los facultados para representar una iniciativa de reforma constitucional. Luego entonces, para dilucidar los órganos con derecho para presentar iniciativas de reforma constitucional ante el Congreso de la Unión, es indispensable revisar el contenido del artículo 71 de la Constitución que establece de manea genérica a los órganos facultados para presentar iniciativas de ley o decreto, y que señala a la letra: *“El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República; II A los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; y III A las Legislaturas de los Estados (...).”* Cabe destacar que el precepto constitucional aludido no hace la distinción entre iniciativa de ley ordinaria o de reforma constitucional, por lo que atendiendo al principio general de derecho que enuncia “donde la ley no distingue no ha lugar distinguir” es dable afirmar que en el marco constitucional la voz “iniciativa de ley o decreto” comprende tanto lo referido a la reforma de la legislación ordinaria como de la propia Constitución. Sirve de apoyo al considerando anterior, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al hacer la interpretación constitucional del

significado de la voz “derecho de iniciar leyes o decretos” contenido en el artículo 71 constitucional incluye indudablemente a la iniciativa de reforma constitucional, tal y como lo señalan las siguientes tesis aisladas:

- Novena Época, Instancia: Plena, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Septiembre de 1999, Tesis: P. LXVII/99, Tesis Aislada, Página: 9.
- Novena Época, Instancia: Plena, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta x, Septiembre de 1999, Tesis: P. LXVII/99, Tesis Aislada, Página: 10.

En este tenor de ideas, el artículo 122 apartado C, Base primera, fracción V, inciso ñ), otorga la facultad a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para “presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal” ante el Congreso de la Unión.

De tal manera que, al igual que en el artículo 71 constitucional, la voz “iniciativa de leyes o decretos” debe entenderse referida tanto a la reforma de la legislación ordinaria como de la propia Constitución. En consecuencia, al ejercer esa facultad puede iniciar el proceso ordinario de creación de leyes o de reforma constitucional, sin que sea una condición *sine quo non* el formar parte de lo que se denomina Poder Revisor de la Constitución o Constituyente Permanente, dado que no concurre con las legislaturas de los Estados Federados, a votar las reformas constitucionales, pues al igual que el Ejecutivo debe considerarse que sólo tiene las facultades para presentar iniciativas de ley, con la particularidad de que únicamente puede hacerlo en cuestiones que atañen al Distrito Federal.

Considerando lo anterior, podemos señalar que la Asamblea Legislativa tiene facultades para presentar iniciativas de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **4.8.- Propuesta de Reforma Política para el Distrito Federal 2010.**

---

Después de largos años en los que la reforma propuesta en 2001 quedó truncada, a partir del año 2009 el Gobierno del Distrito Federal convocó a finales del año pasado a la instalación de la mesa de trabajo entre el Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa y los partidos políticos de la Ciudad de México a retomar los trabajos que quedaron pendientes y lograr por fin una reforma política integral que restituya a los habitantes del Distrito Federal el goce pleno de sus derechos políticos al igual que el de otros habitantes de los estados de la República.

Dentro de las actividades llevadas a cabo para reactivar los trabajos y el diálogo entre las distintas fuerzas políticas y sociales de la capital del país, la Asamblea Legislativa instauró la Comisión Especial para la Reforma Política del Distrito Federal con el objeto de reformular la iniciativa presentada en el 2001 y en su caso, enriquecerla con nuevas aportaciones.

Por su parte, el Gobierno del Distrito Federal instaló en abril del año pasado el Consejo Consultivo para la Reforma Política del Distrito Federal, institución que según se dijo en la presentación, fortalecería la participación del Gobierno de la Ciudad de México en los trabajos de la mesa referida anteriormente.

Dicho Consejo Consultivo tuvo como objetivo propiciar los elementos que el Gobierno de la Ciudad aportaría para la construcción de una propuesta sólida en términos jurídicos y de sus contenidos programáticos democratizadores.

Su función consistió en articular las diversas propuestas y visiones de los partidos, de los grupos parlamentarios, de los académicos y de los diversos sectores con representación en la ciudad, así como las opiniones de la pluralidad social de la capital mexicana con el objeto de reafirmar los consensos que ya fueron

alcanzados en ejercicios anteriores, actualizarlos y concentrarlos en la propuesta que el Gobierno de la Ciudad formularía para presentarlo a la mesa política y de ahí elevarse ante el la Cámara Federal.

Este Consejo se integró por la doctora Alicia Ziccardi Contigiani, el doctor Alejandro Madrazo Lajous, el doctor Lorenzo Córdova Vianello, el doctor José Roldan Xopa y el doctor Ignacio Marván Laborde; durante la presentación, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, subrayó la necesidad de resolver el régimen interior del Distrito Federal y su relación con la Federación y otros poderes en este siglo XXI, señalando que la reforma política local y el reconocimiento del respeto a los derechos de sus habitantes es la mejor aportación que la actual generación puede hacer en el marco del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución mexicanas.

Por su parte, el Partido Revolucionario Institucional presentó a través de la senadora María de los Ángeles Moreno una iniciativa de reforma política del Distrito Federal que contempla la figura de Gran Alcaldía de la Ciudad de México que tendría un alcalde más 17 concejales electos por voto directo, universal y secreto, mediante planilla; las Delegaciones serían sustituidas por Departamentos Territoriales y que no serán menos de 20 y se definirían por estatuto. Además la función judicial, estaría a cargo de una Corte de Justicia del Distrito Federal que resolvería las controversias por invasión de facultades entre entes locales.

Por lo que hace a la Asamblea Legislativa esta formaría parte del Constituyente Permanente y podría iniciar leyes no sólo en materia local, salvo las atribuciones conferidas al Congreso y expediría el Estatuto Político; contaría con más facultades para orientar juicio político local con mayoría calificada; y para regular los tiempos, formas, temas y número de plebiscitos y referéndums; el Congreso le podría delegar la aprobación de la deuda pública local.

Se señaló en la exposición de motivos que esta nueva reforma para el Distrito Federal se presentaba ante la evidente imprecisión de marcos de competencia, desarticulación entre niveles centrales y delegacionales y ausencia de formas funcionales de relación vecinal, así como la necesidad de compatibilizar la elección directa de gobernantes y mayor autonomía, replantear esquemas de transparencia y rendición de cuentas a los gobernados y a su representación.

De acuerdo con dicha propuesta, las actuales Delegaciones Políticas se denominarían en lo sucesivo Departamentos Territoriales y su número no debe ser menor de 20; se sugirió otorgar a la Ciudad de México la calidad de "Ciudad Federal" y convertir al órgano colegiado de Gobierno en el nivel central en "Gran Alcaldía" y "Alcalde"; los jefes de estos Departamentos podrían ser llamados ante la Gran Alcaldía, para efectos de información, seguimiento de ejercicio de atribuciones, rendición de cuentas y mecanismos de interrelación vecinal.

Además, se propuso instituir la figura del Consejo Consultivo de Gobierno, integrada por el alcalde y los jefes de Departamento como una instancia obligatoria de relación; también recomienda establecer un sistema de representación vecinal que articule tanto su participación en el nivel de colonia como en los órganos de los Departamentos Territoriales propuestos.

Considera igualmente un nuevo marco estructural del sistema de justicia en el Distrito Federal, que contempla la creación de una Corte de Justicia, como cabeza del sistema, integrada por siete magistrados.

Consideramos que la propuesta presentada por la Senadora Moreno, presidenta de la Comisión del Distrito Federal en el Senado, niega la posibilidad de que la entidad cuente con su propia Constitución, omitiendo así convertir al DF en el estado 32, pues propone también que el Ejecutivo Federal ratifique el nombramiento del Secretario de Seguridad Pública local y que el Alcalde de la Ciudad pueda ser removido por el Senado. El poder Ejecutivo de la capital, en

esta propuesta, recaería en la figura de la “gran alcaldía”, conformada por el propio alcalde y 17 colegiales elegidos por voto universal y secreto.

Por su parte el PAN, a través de la Diputada Gabriela Cuevas, presidenta de la Comisión del Distrito Federal en la Cámara de Diputados, presentó una serie de reformas relacionadas también con el Distrito Federal. Dicha iniciativa, según su autora, se sustenta en cuatro elementos o ejes:

- a) el ciudadano,
- b) la rendición de cuentas de las autoridades,
- c) el equilibrio de poderes y el ejercicio responsable del poder y,
- d) la continuación del desarrollo político del Distrito Federal para hacerlo lo más Estado posible, preservando el carácter federal de nuestra República.

Se proponen mecanismos para que el ciudadano pueda hacer efectivos sus derechos, sin necesidad de la asistencia de las autoridades, se introducen las figuras de democracia directa: iniciativa ciudadana, referéndum para convalidar reformas al Estatuto de Gobierno, plebiscito para la orientación de las políticas y obras públicas y consulta popular como requisito para los cambios del uso del suelo y temas de desarrollo urbano. Igualmente, en el aspecto individual y grupal se introducen acciones tutelares de intereses difusos como las acciones colectivas para defenderse de actuaciones de las autoridades, la acción de responsabilidad administrativa para exigir que un servidor público sea castigado por conductas impropias y la acción de responsabilidad patrimonial para restituir las afectaciones –de facto y patrimoniales- que genera un servidor público deficiente o deshonesto.

Se crea un Tribunal de Cuentas como órgano constitucional autónomo competente tanto para fiscalizar como para enjuiciar administrativamente a los servidores públicos; asigna autonomía al ministerio público a través de la Fiscalía General que tendrá la naturaleza de órgano constitucional autónomo. Se fortalece la función jurisdiccional, tanto la jurisdicción común como la administrativa. Se

mejoran las facultades del ombudsman tanto para hacer cesar precautoriamente violaciones de derechos humanos, como para que sus recomendaciones puedan adquirir carácter vinculatorio con el voto de dos tercios de los diputados. El equilibrio entre poderes del Distrito Federal se establece en tres vertientes: las delegaciones se convierten en Alcaldías e integrarán un Cabildo con funciones de deliberación y revisión, que tendrá miembros electos bajo los principios de mayoría y de representación proporcional, con lo cual damos voz y representatividad en todas las demarcaciones territoriales a las minorías.

Por otro lado el Ejecutivo Local tendría facultades que garantizarán el funcionamiento de la Ciudad en caso de desavenencia con los Alcaldes, particularmente en aquellos temas transversales a los distintos territorios, por ejemplo el suministro del agua, el transporte, el medio ambiente, entre otros.

Por lo que toca a la Asamblea Legislativa, se señala que esta se consolidará como un órgano deliberativo local, al que se le asignan las atribuciones para nombrar a los funcionarios de los órganos constitucionales autónomos, mediante procesos públicos de entrevistas que garanticen la selección de la mejor propuesta, y tendrían que contar con el voto de dos tercios de los diputados, pero sin mencionar lo relativo a las facultades para legislar en aquéllas materias que actualmente se encuentran reservadas para el Congreso.

En cuanto al balance entre Federación y Ciudad, éste según se dice en la iniciativa de marras, se logrará salvaguardando la funcionalidad de los Poderes Federales, preservando éstas, por conducto del Senado, la posibilidad de remover al Ejecutivo Local para el caso de que éste les obstaculice su funcionamiento o se niegue a prestarles los servicios a los que por ley esté obligado. Pero, por otro lado, el Ejecutivo Local será responsable ante la Asamblea Legislativa para el caso de que obstaculice el funcionamiento de las autoridades locales, o se niegue a prestarles los servicios a los que por ley esté obligado.

Finalmente, se generan incentivos para el acuerdo entre órdenes de gobierno; pero en caso de no alcanzar consensos, en temas muy específicos que atañen al funcionamiento de la Metrópoli, las autoridades federales podrán dictar medidas que protejan a los ciudadanos y garanticen los servicios básicos.

Como podemos ver el tema de la reforma política confronta los proyectos de los distintos actores políticos involucrados en ella, incluido el gobierno de la Ciudad de México.

Consideramos que las iniciativas presentadas hasta hoy no tienen consenso con las demás fuerzas políticas ni entre los propios partidos. Por si fuera poco, los legisladores federales que deberán discutirla y votarla fueron marginados del debate a que convocó el gobierno capitalino, al instalar su Consejo Consultivo.

Por ejemplo, el PRI se dividió y presentó dos iniciativas en el Congreso. La de los senadores, planteada por María de los Ángeles Moreno, que impulsa una “gran alcaldía” como régimen de gobierno. Mientras que sus compañeros en San Lázaro quieren convertir al Distrito Federal en un municipio.

Por su parte el PAN, a través del senador Federico Döring, del PAN, plantea que en la discusión se incluya la reforma política nacional, pero la diputada presidenta de la Comisión del Distrito Federal, Gabriela Cuevas, argumentó que habría que esperar sus propios ritmos para impulsar “una visión federalista”, donde permanezca como la capital del país, pero también un estado con municipios y supeditado en gran parte a las decisiones del gobierno federal.

En el PRD, el coordinador y presidente del Senado, Carlos Navarrete, adelantó que esos proyectos no van a transitar porque sería dar marcha atrás en las conquistas de los ciudadanos de la capital. La reforma capitalina, dijo, no es moneda de canje en la reforma política que discuten ya los partidos en comisiones.

El propio Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como lo señalamos en párrafos anteriores, presentó un mecanismo con el cual se pretende procesar una reforma tendiente a convertir a la Ciudad de México en el estado 32, con una Constitución propia como la que rige en las demás entidades, así como facultades de autonomía plena, que van desde la posibilidad de designar a su propio gabinete de seguridad, hasta darle a la Asamblea Legislativa el estatus de congreso local con todo lo que ello implica.

En este contexto, en el año 2009, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura, constituyó la Comisión Especial para la Reforma Política del Distrito Federal con la finalidad de reformular la iniciativa presentada en 2001, y, en su caso, aprobarla para concluir con el procedimiento de la Reforma Política del Distrito Federal que sin lugar a dudas es la reforma que más consenso ha alcanzado y la que jurídicamente es la más apropiada desde nuestro punto de vista.

Fruto de los trabajos al interior de dicha Comisión Especial, se procesó y trabajó una iniciativa de reformas constitucionales que pretende dar origen a una nueva y mejor organización política, jurídica y administrativa del Distrito Federal.

Dicha iniciativa de reformas a los artículos 73, fracción VIII, 76, fracción IX, 89, fracción XIV, 108, 109, 110, 111, 115, fracción VI y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue presentada el 22 de abril del año pasado. En la exposición de motivos se señala que la trascendencia de esta reforma debe analizarse en conjunción con la importancia histórica, política y jurídica que el Distrito Federal desempeña en los Estados Unidos Mexicanos al fungir como sede de los Poderes Federales y capital de la República<sup>132</sup>.

---

<sup>132</sup> Iniciativa de reformas a los artículos 73, fracción VIII, 76, fracción IX, 89, fracción XIV, 108, 109, 110, 111, 115, fracción VI y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comisión Especial para la Reforma Política del Distrito Federal. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura. Abril de 2010.

Se señala igualmente, que los distintos Grupos Parlamentarios que integran la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, consideran que la misma cumple los siguientes objetivos:

1.- Se redefine la naturaleza jurídica del Distrito Federal, por medio de un nuevo ordenamiento jurídico que lo conserva como sede de los Poderes Federales y, en consecuencia, le otorga una nueva división político-administrativa en función de ser considerada la capital de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- Se rediseña el sistema de competencia de los órganos de gobierno del Distrito Federal.

3.- Se modifica el sistema de distribución de competencias con respecto a los Poderes Federales.

4.- Se mejora el funcionamiento de la Administración Pública local en sus distintos niveles, en particular, los órganos político-administrativos hasta hoy denominados Delegaciones.

5.- Fortalece los órganos autónomos del Distrito Federal.

6.- Diseña mecanismos institucionales de coordinación metropolitana.

Dicha iniciativa se compone de los siguientes elementos, que consideramos es importante mencionar pues fue presentada por el órgano legislativo local con el aval de los grupos parlamentarios representados al interior de la misma.

1.- Propone reformar la fracción VIII del artículo 73 Constitucional, a fin de suprimir la parte conducente del texto en relación con la facultad del Congreso de la Unión para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que requiera el Gobierno del Distrito Federal y la obligación del Presidente de la República para rendir al

propio Congreso los informes correspondientes al ejercicio de dicha deuda. El sentido de esta modificación obedece a la decisión de facultar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para aprobar el endeudamiento público del Gobierno local y las entidades de su sector público, y revisar el ejercicio de los recursos provenientes del mismo.

2.- La modificación que se plantea a la fracción IX del artículo 76 Constitucional se orienta a tres objetivos: elevar el quórum de votación exigido para la remoción del Jefe de Gobierno por el Senado de la República a dos terceras partes de los miembros de dicha Cámara; dejar asentado que dicha facultad sólo le corresponde al Senado de la República y no, como indica la previsión vigente, a la Comisión Permanente durante los recesos de aquél; y someter el ejercicio de esta facultad a una legislación parlamentaria que deberá expedir el Congreso de la Unión, respecto de los casos y procedimientos que concreten las dos grandes hipótesis de remoción que dispone la propia fracción IX del artículo 76 de la Constitución.

3.- De igual forma, se modifica la fracción XIV del artículo 89, en donde deja de ser facultad del Ejecutivo Federal conceder el indulto a los reos sentenciados por la comisión de delitos del orden común, para que, de acuerdo al Estatuto Constitucional que expida la Asamblea Legislativa, esta atribución, corresponda al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

4.- El proyecto de reformas que se presenta plantea la modificación de los artículos 108, 109, 110 y 111 del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual con la correspondiente modificación que se hace en el artículo 122, permitirá instaurar un régimen de responsabilidades locales para servidores públicos del Distrito Federal.

El nuevo sistema de distribución de competencias que se plantea en la iniciativa entre el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, permitirá que, conforme

al texto que se propone del artículo 109, la Asamblea Legislativa expida una ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de competencia local. En consonancia con lo anterior se propone modificar el artículo 108 para que los servidores públicos del Distrito Federal sean sustraídos de su mención en el párrafo primero y sean incorporados al tercer párrafo de dicho precepto.

Las modificaciones a las que se han hecho referencia tienen también relación con las que propone la fracción X del apartado C del artículo 122 constitucional, relativas a las responsabilidades de carácter local del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

5.- Se propone reformar el artículo 115, fracción VI, a efecto de establecer la figura de las Entidades de Gestión Metropolitana, las cuales tendrán competencias definidas en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, transporte y vialidad, entre otras.

El proyecto de reformas presentado, tiene por vértice la modificación integral del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su estructura, se abordan las modificaciones propuestas en los siguientes términos:

El primer y segundo párrafos del artículo 122 establecerán la autonomía del Distrito Federal respecto de su régimen interior, de acuerdo a lo que establece la propia Constitución y el Estatuto Constitucional. Su gobierno estará a cargo de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial de carácter local que más adelante se indican.

El segundo párrafo resulta fundamental para comprender tanto la estructura que se le da al nuevo artículo 122, como el marco de referencia para establecer las facultades que le corresponden al Congreso de la Unión y al Presidente de la República. La referencia al artículo 44 de la Constitución que determina que el Distrito Federal es la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados

Unidos Mexicanos motiva la existencia de un régimen específico para esta entidad y permite explicar el por qué la misma Constitución faculta a dichos poderes para ejercer una serie de facultades en y desde el territorio de su propia sede.

Una de las modificaciones más trascendentes, según la iniciativa, que se plantea en el artículo 122, es variar el sistema de distribución de facultades entre el Poder Legislativo Federal y la Asamblea Legislativa.

Las reformas constitucionales de los años 1993 y 1996 al artículo 122 establecieron un régimen de facultades expresas para el órgano legislativo local, conservando el Congreso de la Unión todas las no conferidas a la Asamblea Legislativa. Por lo tanto el texto constitucional vigente enlista una amplia gama de materias en las que la Asamblea Legislativa ha legislado para la entidad. En congruencia con el propósito de fortalecer y definir la autonomía de cada uno de los órganos locales de gobierno, la iniciativa plantea invertir el sistema de distribución de competencias de tal forma que ahora corresponda a la Asamblea legislar en todo lo referente al Distrito Federal, salvo lo expresamente conferido por la Constitución al Congreso Federal. Esto obedece no sólo al propósito mencionado de fortalecimiento de la autonomía local, sino al mismo hecho de que en el texto vigente la gran mayoría de las materias ya le están conferidas a la Asamblea, cuestión que a nuestro juicio y con motivo del presente trabajo de tesis, resulta fundamental para poder concretar el paso del órgano legislativo local a uno con facultades plenas al igual que cualquier otro de un estado de la República, ya que actualmente, el Congreso de la Unión conserva sólo algunas materias en su esfera competencial, entre las que destacan las de legislar en materia de seguridad pública, responsabilidades de servidores públicos de los ámbitos ejecutivo y legislativo, deuda pública, así como la expedición y reformas del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

De las más importantes, podemos mencionar algunas que se consideran en la exposición de motivos de dicha iniciativa, las cuales podemos mencionar a

continuación y con el objeto de poder dimensionar el alcance de las reformas propuestas.

Dentro de los contenidos del nuevo apartado A del artículo 122 Constitucional, respecto a las facultades del Congreso de la Unión, señala en la fracción I de dicho apartado, que el Congreso dicte disposiciones que aseguren el ejercicio de las funciones de los poderes de la Unión en el Distrito Federal, subrayando el carácter sui generis del Distrito Federal, en su calidad de capital de la República y sede de los Poderes Federales, destacando así su diferencia esencial respecto de un estado de República, pues dicha fracción indica que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tendrá el mando de la fuerza pública de Distrito Federal en el caso excepcional de suspensión de garantías, de conformidad con el artículo 29 constitucional; y, en caso de que se perturbe o se ponga en peligro el ejercicio de las funciones de los Poderes de la Unión.

Aunado a lo anterior, se elimina el requisito de autorización por parte del Presidente de la República para que el Jefe de Gobierno nombre al servidor público encargado del mando directo de la fuerza pública. Además se deroga la facultad del Ejecutivo Federal para remover libremente a dicho servidor público.

Respecto a la fracción II del apartado A, la reforma propuesta no sólo tiende a facultar al Congreso de la Unión para establecer casos y procedimientos de remoción del Jefe de Gobierno por el Senado de la República, sino que también modifica el sistema vigente de nombramiento de quien deba de sustituir en sus funciones al Jefe de Gobierno removido.

Por otra parte, la fracción III del propio apartado B contempla la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal respecto de las leyes que emita el Congreso concernientes al Distrito Federal, esto es, que el Presidente de la República proveería en la esfera administrativa local a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Legislativo Federal relativas al Distrito Federal.

El apartado C del nuevo artículo 122 Constitucional prevé la existencia del ordenamiento de organización y funcionamiento del gobierno local, que se llamara Estatuto Constitucional del Distrito Federal, en el que se establece todo un capítulo de derechos y obligaciones de carácter público de habitantes y ciudadanos de la entidad; se le confiere un status singular a dicho ordenamiento fundamental, distinguiéndolo con claridad de las constituciones de los estados de la República. Igualmente, se establece una serie de bases que deberá contener el Estatuto Constitucional del Distrito Federal, que será expedido por la Asamblea Legislativa, con la exigencia constitucional respecto del quórum de votación requerido para su expedición o reforma, el cual deberá ser de las dos terceras partes del total de miembros de la Asamblea Legislativa.

La fracción II del apartado C del artículo 122 propuesto, ordena la aplicación al Distrito Federal de todas las prohibiciones y limitaciones que la propia Constitución establece para los estados de la República, como entidad federativa y, más aún como capital del país, el Distrito Federal deberá observar dichas limitaciones a su autonomía en materias como la celebración de alianzas o tratados con potencias extranjeras, acuñación de moneda, gravamen del tránsito de personas o cosas por su territorio y las demás que impone la Constitución.

En su segundo párrafo, la misma fracción II del apartado C faculta a la Asamblea Legislativa a legislar en todas las materias que no estén expresamente conferidas al Congreso de la Unión. Esta disposición instituye de manera explícita el nuevo sistema de distribución de competencias entre poderes federales y órganos locales de gobierno, resultando en un régimen de facultades expresas para el Legislativo Federal, conservando el órgano local todas las demás, siendo esto el quid de la reforma propuesta.

Por otra parte, el último párrafo de la fracción II en cuestión reitera la disposición vigente respecto de la aplicación a la hacienda pública del Distrito Federal de las normas contenidas en el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 de la

Constitución, relativas a la exclusividad de los órganos locales para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y las relativas a ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

Al igual que con las haciendas municipales, el precepto prohíbe a la legislación local el establecimiento de exenciones o subsidios respecto de las contribuciones aludidas, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sin embargo, los bienes del dominio público de la Federación estarán exentos del pago de las contribuciones a que se refieren los incisos a) y e) de la fracción IV del artículo 115 referido, cuestión que se ha considerado necesaria dado que el propio Distrito Federal es la sede de los poderes federales.

La fracción III del apartado C del nuevo artículo 122 Constitucional instituye a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como depositaria de la función legislativa en el orden local. En la redacción que se propone se introduce un nuevo parámetro para la definición del número de integrantes de la Asamblea legislativa –que actualmente se ubica directamente en el Estatuto de Gobierno- fundado en un principio de carácter demográfico, a razón de un representante de mayoría relativa por cada doscientos mil habitantes.

La proporción entre los representantes electos por el principio de mayoría relativa y aquéllos electos por el principio de representación proporcional será de sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente. La indicación de dichos porcentajes permitirá, en caso de variar el número de integrantes de la Asamblea legislativa por un movimiento demográfico que lo amerite, conservar la proporción actual entre representantes de ambos principios, que se juzga conveniente. Finalmente, la nueva norma constitucional prevé un porcentaje de quince por ciento, ascendente o descendente, como margen de movilidad del número de habitantes de la entidad, en relación con el número de representantes que integren la Asamblea legislativa. En todo caso, con la fórmula propuesta se mantiene el número actual de sesenta y seis diputados a la Asamblea legislativa.

En la fracción V del propio apartado C, se destaca la nueva facultad de la Asamblea legislativa para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en cualquier materia. Hasta hoy, dicha facultad de iniciativa se encuentra limitada a materias relativas al Distrito Federal, cuestión que no se justifica en un marco de autonomía y ejercicio de atribuciones del Distrito Federal en su calidad de entidad federativa. La misma fracción, además, prevé la participación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el procedimiento de reformas a la Constitución, en los términos del artículo 135 de la propia ley Fundamental, y con la misma calidad con que lo hacen las legislaturas de los Estados. Se ha considerado que dicha participación implica un reconocimiento fundamental del derecho de los ciudadanos del Distrito Federal de participar, por conducto de su representación legislativa local, en las modificaciones a la Constitución, en su carácter de parte integrante de la Federación, situación que otorga a éstos el pleno ejercicio de sus derechos políticos.

Respecto al poder ejecutivo, la fracción VI del apartado C del artículo 122 Constitucional establece al Jefe de Gobierno del Distrito Federal como órgano encargado de la función ejecutiva en la entidad. Se ratifican su carácter electivo, por voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos del Distrito Federal, y la duración del periodo de gobierno que no podrá exceder de seis años. Además, se confirma el principio de la no reelección absoluta, de tal manera que ningún ciudadano que haya ocupado el cargo de Jefe de Gobierno, cualquiera que sea la calidad con que lo haya realizado, pueda volver a ocupar dicho puesto, tal y como ocurre con los gobernadores de los estados.

La misma fracción VI prevé el escenario en el que al comenzar un periodo constitucional no se presentase el Jefe de Gobierno Electo o que la elección no estuviere hecha y declarada, caso en el que la Asamblea Legislativa deberá designar un interino.

En la fracción IX del apartado C, que indica las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno, introduciendo que el Jefe de Gobierno presida una Conferencia de Presidentes de las Comunidades, que estará encargado de conocer y opinar sobre políticas territoriales y administrativas.

Se propone también que dicho funcionario esté obligado a atender los requerimientos que le formulen los presidentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resguardar y proteger los recintos en que se asienten dichos poderes.

Se considera también la facultad de nombrar y remover libremente a los servidores públicos que integran la Administración Pública del Distrito Federal en los términos constitucionales y legales aplicables. Sin embargo, se prevé la figura de la ratificación de Gabinete. Dicha figura consistirá en la ratificación de los titulares de las dependencias de la Administración Pública que integran el Gabinete de Gobierno del Distrito Federal, con excepción de lo dispuesto por la inciso d) de esta fracción, los cuales, serán ratificados por las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Legislativa en los términos de lo que disponga el Estatuto Constitucional

La excepción a que se hace referencia otorga la facultad a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para designar por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes al titular de la dependencia encargada de la seguridad pública en el Distrito Federal.

Por otra parte, se propone una nueva organización de la administración pública del Distrito Federal en la fracción XI del mismo apartado y del artículo 122 Constitucional. Se introduce una modificación al texto vigente, a fin de establecer desde el nivel constitucional que las formas de organización administrativa en el Distrito Federal serán la centralizada, la desconcentrada y la paraestatal. La norma constitucional prevé que el Distrito Federal tendrá como base de su división

territorial y de su configuración político-administrativa a las Comunidades, cuyos límites territoriales señalará el Estatuto Constitucional que reemplazarán a las actuales Delegaciones Políticas del Distrito Federal en el año 2012.

La fracción primera del citado artículo propone que cada Comunidad será gobernada por un Consejo de elección popular directa, integrado por un Presidente Comunitario y Consejeros comunitarios. El número de consejeros no podrán ser menores de cinco en las Comunidades cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de diez, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de quince en las Comunidades cuya población sea superior a esta última cifra. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno de las Comunidades se ejercerá por el Consejo de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Distrito Federal.

Se dota a la Asamblea legislativa del Distrito Federal de la facultad, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, para suspender a los Consejos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus funcionarios con base en el procedimiento y causas graves que se establezcan en el Estatuto Constitucional y en la ley respectiva, asimismo, éstos estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley Orgánica que se expida para tal efecto.

Respecto de las instituciones electorales del Distrito Federal, se propone mantener el reenvío a las disposiciones contenidas en el artículo 116 de la Constitución, en el párrafo segundo de la fracción XII del apartado C del proyecto de artículo 122 Constitucional. Adicionalmente, las fracciones XII y XIV, prevén expresamente la naturaleza y funciones del Instituto Electoral del Distrito Federal y el Tribunal Electoral del Distrito Federal, respectivamente.

El proyecto que se somete a la consideración de esta soberanía compacta las disposiciones constitucionales relativas a la función judicial del fuero común en el

Distrito Federal, de tal manera que sean el Estatuto Constitucional y la ley orgánica correspondiente las que desarrollen las previsiones básicas constitucionales.

Respecto al número y procedimiento de designación de los magistrados, éstos serán nombrados por la Asamblea Legislativa a propuesta del Jefe de Gobierno, y se establece la obligación para éste de incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal el presupuesto de los órganos judiciales.

La fracción XV del apartado C del artículo 122 prevé la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pero modifica sustancialmente la naturaleza y las funciones que ha tenido hasta el momento. Por una parte, se ha considerado oportuno incluir al Tribunal como órgano especializado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con plena autonomía para dictar sus resoluciones.

Respecto de la institución del Ministerio Público, se introducen cambios estructurales en la fracción XVI del apartado e del artículo 122 propuesto al disponer que ahora a nivel constitucional se disponga que dicho servidor público sea nombrado por el Jefe de Gobierno y ratificado por la Asamblea Legislativa en los términos que establezca el Estatuto Constitucional.

La iniciativa establece también la existencia de una Auditoría Superior del Distrito Federal como órgano especializado para revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Se determina la existencia de una Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal como un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios que tendrá por objeto la protección de los derechos humanos en el Distrito Federal en los términos de la Constitución; así como también el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal como un

organismo público autónomo, con personalidad jurídica propia y patrimonio propios que tendrá por objeto garantizar el derecho de acceso a la información pública en el Distrito Federal y la protección de los datos personales registrados ante los órganos locales del Distrito Federal.

Se determina que el Distrito Federal participe de manera obligatoria en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dada su importancia en la actividad económica nacional y su peso significativo en el Producto Interno Bruto del país y algo de suma importancia a nuestro juicio que de acuerdo con la legislación aplicable, participe en los fondos de aportaciones federales, todo ello de acuerdo con la ley que expida el Congreso Federal.

Como vemos, las iniciativas son variadas en contenidos, alcances y sobre todo en consensos.

Consideramos que más allá de las propuestas presentadas por los diversos actores políticos representados en la Ciudad, incluidos la Asamblea Legislativa y el Gobierno de la Ciudad, la participación ciudadana es importantísima en iniciativas de este tipo, pues tienen que ver con el ejercicio de uno de los derechos más importantes de cualquier ciudadano, el ejercicio de sus derechos políticos.

Esperamos que en el corto plazo exista voluntad política, para alcanzar los consensos necesarios que permitan llevar a buen puerto la tan malograda Reforma Política del Distrito Federal y contar de una vez por todas con una Asamblea Legislativa con poderes y facultades plenas.

## CONCLUSIONES.-

---

Como podemos observar, a lo largo de su historia, la Ciudad de México y el Distrito Federal han sido escenario de múltiples confrontaciones políticas.

La lucha de los gobiernos nacionales contra los poderes locales ha transitado siglos, desde los no muy apacibles tiempos prehispánicos, los primeros municipios instalados en el siglo XVI hasta su desaparición en la segunda década del siglo XX, pasando por los intensos debates legislativos de 1824, 1857, 1917 y de finales del siglo XX, y desde luego inicios de éste.

Así, la experiencia histórica nos muestra que cuando los poderes locales adquieren cierta autonomía respecto del nacional, invariablemente se presentan confrontaciones entre ambos, cuyo resultado es la instalación de mecanismos de control centralizadores, en detrimento del pleno ejercicio de los habitantes de esta Ciudad.

Es por ello que se hace urgente revisar la inacabada reforma política del Distrito Federal, que dio pie a una estructura híbrida de gobierno en el Distrito Federal, donde se inició con la elección en forma directa de un “Gobernador del Distrito Federal” y posteriormente a sus Delegados, convirtiéndose en los hechos en cargos con funciones de gobierno municipal, pero sin contar con plena autonomía política, jurídica y administrativa del poder federal.

La sociedad ha cambiado drásticamente en los años más recientes, exigiendo mayores cauces para la participación democrática y más opciones electorales como se ha expresado cabalmente en el las últimas elecciones que se han dado en la mayoría de las entidades federativas, con el relevo de gobernadores y de presidentes municipales de diferente signo político; pero a la problemática de la

capital se le agregan otros problemas a considerar y que de manera breve comentaré en el presente capítulo.

El Estatuto jurídico de la capital, la virtual constitución pero sin serlo, se encuentra atado a la concepción centralista del gobierno de la República que ha privado desde el Porfiriato y que, en cierta forma, la revolución reforzó, a lo que hay que agregar el hecho de ser el Distrito Federal la capital y sede de los poderes de la unión y del Ejecutivo Nacional

Todo eso se avenía muy bien con la idea de un Departamento del Distrito Federal encabezado por un regente subordinado a la decisión presidencial. Pero la reforma política que dio origen a la elección de un Jefe de gobierno, algo sobre lo que no había precedente, tuvo varias consecuencias. Quizás la más importante fue que la transición democrática en el país se apuntaba un nuevo avance, pero de manera paradójica la capital cambiaba su estatus nacional para asumir el carácter local como cualquiera otra entidad federativa, en un proceso que aún no ha terminado y con esas características que lo hacen tan peculiar.

Este punto es fundamental y necesario de considerar sobre todo cuando se habla de la posible transformación del Distrito Federal en el estado 32; lo cual puede tener varias ventajas en lo relativo al ejercicio pleno de sus facultades, pero una desventaja al pasar a ser una más de las entidades federativas después de haber sido la instancia territorial central de país durante más de ciento setenta años y centro del poder político, económico y cultural. Tendencia que fomentó el porfiriato y fue reforzada por los gobiernos que encontraron su legitimidad en la Revolución mexicana.

La considerada la ciudad más grande del mundo ingresó a su nuevo estatus sin estar completamente preparada para ello. Esto resultaba natural porque se rompía la inercia de la continuidad mantenida durante los gobiernos anteriores al electo por primera vez de manera directa por los ciudadanos de la capital. La ruptura

entre el gobierno anterior y el nuevo respondía tanto a ese cambio del estatus jurídico como a la relación diferente que se establecía con los tres poderes, muy particularmente con el Ejecutivo.

La ambivalencia entre Capital de la República y entidad federativa con personalidad jurídica que le atribuyó el Estatuto de gobierno en 1994, homologó a la Ciudad de México con el Distrito Federal, cuando aquélla responde a una conceptualización de sociología urbana (incluye entre veinte y cincuenta municipios del Estado de México) y éste a una definición política con límites propios como se estableció desde finales del siglo XX, precisamente en 1898.

Aunque también se estableció un órgano legislativo propio; éste aún no goza de iguales atributos a los de los congresos locales en cada estado de la República. La Asamblea Legislativa no cuenta con la posibilidad de elaborar leyes con la autonomía de que gozan otras entidades y su sujeción parece mayor al Congreso Federal en nuestros días. Iniciativas importantes para el Distrito Federal no han podido avanzar y se encuentran sujetas a la negociación política.

El proceso de elaboración de leyes ha sido lento y la Asamblea Legislativa se encuentra atrapada en la negociación política partidista, aunado a las sinrazones de los grupos en el poder que impiden el tránsito natural de los habitantes del Distrito Federal al pleno goce de sus derechos políticos.

No obstante, las posibilidades que se abrieron para el nuevo Distrito Federal desde 1997 se enfrentan a esa doble percepción y a la dificultad de ser capital de la República y al mismo tiempo una entidad que ya tiene problemas que se consideran de carácter exclusivamente local. Cambió la idea de que lo que sucedía en la Capital adquiriría de inmediato una dimensión nacional.

Más difícil será consolidar la transición mientras no se definan y comprendan aspectos fundamentales del nuevo estatus de la ciudad de México. Realizar, por

ejemplo, el proyecto de creación del estado 32 y la consecuente remunicipalización aumentaría la confusión, lejos de resolver los problemas, mientras no se discuta y se establezcan con claridad las particularidades de un proyecto de tal envergadura. Sólo siguiendo los diagnósticos que han elaborado los especialistas podría llegarse a una formulación más correcta de la nueva organización que se requiere.

Recordemos que el 11 de octubre de 1824 el general José Morán tomó posesión como el primer gobernador del Distrito Federal en el marco de la Constitución federalista de ese mismo año. Un siglo después, el licenciado Primo Villa Michel puso fin a ese periodo cuando terminó dicho sistema administrativo el 31 de diciembre de 1928, en el contexto de la reelección frustrada de Alvaro Obregón. La Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales de este último año dividió al Distrito Federal en un Departamento Central y trece Delegaciones. Aunque con el tiempo aumentaron estas últimas a dieciséis, se mantuvo en lo general esa administración encabezada por un regente hasta 1997. Con ese nombramiento fue suplida la figura de virtual gobernador, lo cual demuestra esa idea de realizar cambios sin profundizar en ellos que ha caracterizado la historia de la capital de la República.

Ese es el espíritu que ha prevalecido desde la constitución formal de la capital hasta la reforma política del D.F., un lapso de más de 175 años en que se han dado cambios y ajustes para suplir las deficiencias jurídicas de su formación. El federalismo se impuso en México observando la integración de las regiones, estableciendo estados que adoptaron la Constitución de 1824, pero en su afán soberanista, ésta les dejaba complementar los asuntos de régimen interior. Fue así que a cada estado correspondió normar no solamente su relación con el conjunto nacional sino el funcionamiento de los otros dos poderes, el estatal y el municipal, con un vínculo que adoptaba la tradición colonial de los ayuntamientos y cabildos de la Constitución de Cádiz en 1812. Sin embargo, el diseño para el Distrito Federal no correspondía a ese modelo porque al establecerse allí la capital

y ser sede de los poderes de la Unión se le despojó de las instituciones que albergaron otros estados.

Así, los asuntos de la capital tuvieron que ser dirimidos por el Congreso Nacional, en ausencia de un congreso local que conociera primero de sus cuestiones internas. Las adecuaciones realizadas en el tiempo continuaron expresándose como decretos, pero se careció de una legislación propia que corrigiera con rapidez los problemas que se presentaban con el marcado crecimiento poblacional, con el desarrollo industrial y con la extensión de la mancha urbana. Los requerimientos aumentaron con la estructuración de la gran metrópoli, una megalópolis sin barreras precisas para detener su desbordamiento hacia los municipios vecinos de los estados con los que comparte fronteras. Problemática a la cual tendrían que añadirse los cambios que están ocurriendo en el plano de la transición política.

Pero, lo más importante es que ahora el Distrito Federal vive la tensión de ser la capital de la República y ser, al mismo tiempo, una entidad con su propia problemática local. A esos dos niveles que, con ajustes, se han definido las decisiones político-administrativas, podría en breve agregarse uno más para hacer de la ciudad de México la sede de la convivencia entre los tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal. Y aunque no se reconozca jurídicamente como otro estado, como entidad tendrá que definir mejor su perfil. Dos cuestiones inciden en la dificultad actual para reformar su estatus y otorgarle la autonomía indispensable del gobierno federal, del cual una tradición histórica le hace dependiente.

Respecto a las hasta ahora llamadas delegaciones en que está desconcentrado el gobierno del Distrito Federal, manteniendo se estructura burocrático-administrativa, mucho se ha dicho sobre la conveniencia de mantener esa división interna o cambiarla debido a las diferencias tan notables entre unas y otras en

relación al total de población y a los recursos que alberga, para mencionar apenas dos de las más importantes cuestiones.

En este punto, hay que señalar que el término delegaciones es incorrecto pues es reminiscencia de la reforma obregonista de 1928, que suprime los ayuntamientos que hasta esa fecha existían en la jurisdicción del Distrito Federal. Dicha reforma dispuso que el gobierno del Distrito estaría a cargo del Presidente de la República que lo ejercería a través del órgano que determinara la ley respectiva, expidiéndose en diciembre del mismo año la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, que estableció un órgano de gobierno llamado Departamento del Distrito Federal que tenía facultades de decisión y de ejecución las cuales fueron encomendadas a un Jefe del Departamento del Distrito Federal. En esa misma Ley se dispuso que el territorio del Distrito Federal se dividía en un Departamento Central y 13 *delegaciones*.

Estas delegaciones estaban representadas por delegados, funcionarios nombrados por el entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien delegaba ciertas facultades a dichos funcionarios y de ahí el término. Actualmente éstos se denominan Jefes Delegacionales y no delegados, que son electos cada tres años.

A la Asamblea corresponde ahora establecer los mecanismos para iniciar el procedimiento para cumplir con el mandato de la fracción II de la Base tercera del artículo 122 constitucional que desde la reforma de 1997 responsabiliza al Estatuto de Gobierno para establecer "los órganos político-administrativos de las demarcaciones en que se divida el Distrito Federal", supuesto que aún sigue pendiente.

Así como en 1928 se puso fin a la administración municipal, en 1997 se inició la desaparición del largo periodo en que el Distrito Federal se organizó a través de delegaciones y un Departamento Central para concluir, de acuerdo con esa

disposición, en el año 2000. Si bien el último Regente desapareció con la primera elección de un Jefe de Gobierno, se supone que las delegaciones subsistirían hasta el primer día del siglo XXI, fecha en que debían reconocerse con el mismo o con otro nombre, y muy probablemente con funciones que les acercaran más a la descentralización que mantienen los municipios, según el artículo 115 constitucional. Sin embargo, los cambios profundos parecen imposibles en el futuro inmediato por la falta de los acuerdos necesarios para emprender lo que sería el complemento de una reforma política.

La Asamblea Legislativa deberá definir un nuevo modelo organizativo para lo cual el Estatuto le dio el encargo de crear un "comité de trabajo" para "formular los estudios para establecer, modificar o reordenar la división territorial del Distrito Federal."

La variación territorial debería proponerse, según el mismo Estatuto, para un mejor equilibrio en el desarrollo de la ciudad, un mejoramiento de la función de gobierno y prestación de servicios públicos, ampliar la cobertura de los actos de autoridad, eficacia gubernativa, mayor participación social, otros resultados previsibles que beneficien a la población y alcanzar la estabilidad financiera.

Fue clara la intención del legislador sobre la creación de un nuevo marco estructural que normara la relación entre gobernantes y gobernados en el Distrito Federal porque podía haber más demarcaciones, según la pertinencia y, porque aún conservando su número actual, alcanzarían un estatus de mayor autonomía que las actuales demarcaciones territoriales pues se trata de redimensionarlas con una estructura semejante a la de las atribuciones del municipio, en particular en la organización de cabildos. Pero la intención de un gobierno descentralizado puede frenarse frente a la concentración que históricamente ha sido el fundamento de la administración del Distrito Federal. Desde esta perspectiva será muy diferente el manejo presupuestal según el modelo que prevalezca en la nueva organización que se debe diseñar.

Un cambio significativo entre los previstos por el artículo 122 constitucional era el de los titulares de las demarcaciones, que podrían seguir llamándose delegados o jefes delegacionales, ya que lo importante de la reforma es que fuesen electos por medio del sufragio universal; lo cual suponía que mantendrían una relación diferente con la ciudadanía porque su vínculo estaría revestido de una exigencia que no tienen las autoridades designadas como previamente la del Regente y de los delegados anteriormente.

También, según la misma disposición, los funcionarios actuales se redefinieron en términos normativos, a partir del 1 de enero del año 2000. Sin embargo quedó sin establecerse lo fundamental; es decir, si además de un titular electo debería contarse también con un cuerpo colegiado próximo a la idea de cabildo. Pero por ahora la responsabilidad cayó exclusivamente en quien encabeza el órgano político-administrativo, sin permitir que su autoridad pudiera equilibrarse con un órgano surgido de la participación ciudadana, compuesta por representantes de los partidos y de las organizaciones sociales, a semejanza de un cabildo.

Igualmente, la temporalidad prefirió no tocarse y siguiendo el símil de los ayuntamientos, los Jefes Delegacionales fueron electos, bajo el principio de sufragio universal, directo y secreto por tres años, mientras el Jefe de gobierno lo fue por seis años. De nuevo aparece la sombra de la naturaleza jurídica, con algo semejante a la excepción que vive el Distrito Federal desde su creación, ya que en el artículo segundo transitorio del Estatuto se establece que permanecerán todos los órganos locales hasta en tanto "no se expidan por los órganos competentes aquellos que deban sustituirlos conforme a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Esto quizás enfrente a quienes han considerado que el municipio debiera ser restaurado en la capital, modernizando sus contenidos en su acepción de municipios metropolitanos con convenios, que ya se han establecido en el marco de las demarcaciones territoriales y que deben alcanzar principalmente a los del Estado de México que le rodean y con los cuales se comparten problemas comunes.

Por otra parte, el hecho es que la reforma política del Distrito Federal se encuentra inconclusa porque se ha desaprovechado el impulso para complementarla; sin embargo, se han dado pasos para terminar con su estatus de excepción sobre todo en lo concerniente a los derechos ciudadanos plenos que, cuando menos en la Ley, tienen quienes habitan en las otras entidades federativas.

Una de las primeras tareas que se realizó para alcanzar un estatus semejante al de los estados de la República y que se ha señalado en el presente trabajo fue la de transformar la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa. El cambio de nombre significaba que su principal atributo sería el de legislar como los congresos locales en los estados, pero en el Distrito Federal la dependencia del Congreso Federal sigue siendo determinante tal como se estableció con el Estatuto de Gobierno, que suple en lo formal a lo que debiera ser una Constitución local que ha tenido cambios importantes, pues por ejemplo en éste se estableció que tanto la Asamblea Legislativa como el Congreso de la Unión podían dictar leyes respecto a las materias relativas al Distrito Federal.

Sin embargo, se dejó al segundo, lo más sustancial como lo es "aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal y las entidades de su sector público", algo que los congresos estatales detentan como uno de sus principales atributos y que en mucho depende de la articulación de políticas públicas en beneficio de los habitantes de cualquier estado, pues en este caso esta cuestión resulta esencial pues se trata de la entidad del país que dispone de los más cuantiosos recursos al concentrar gran parte de la actividad manufacturera y los servicios más desarrollados, además de ser la principal recaudadora de impuestos en todo el país, entre otras muchas cuestiones que se han señalado y sobre todo por tratarse del conjunto urbanizado ininterrumpido más grande del país.

Aunque la confección del Estatuto de Gobierno se realizó muy recientemente y en momentos de fuertes debates en torno al futuro del Distrito Federal, las propuestas

que han emanado de la sociedad civil y de algunas agrupaciones políticas no han sido siempre consideradas. Por ejemplo se da por sentado en su artículo 2o. que "La Ciudad de México es el Distrito Federal", que demuestra que la mejor tradición política del país es eludir las definiciones precisas.

Sobre esa definición en particular los urbanistas tendrían mucho que decir cuando la ciudad metropolitana se ha desbordado arrollando a varios municipios importantes de los estados vecinos y, sin embargo, como Distrito Federal conserva los límites y dimensiones de los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 que amplió los que le otorgó el constituyente de 1824. La indefinición se mantiene con la afirmación del legislador de que "El Distrito Federal se compone del territorio que actualmente tiene" , y la *Ley orgánica de la administración pública del Distrito Federal* no establece con exactitud la dimensión de su territorio. En cambio realiza un pormenorizado recorrido por sus límites geográficos que resultan tan imprecisos como establecer, entre otras referencias, una barda de estacionamiento de los autobuses de la ruta 100, que dejó de existir hace varios años.

Por otra parte, las atribuciones del presidente de los Estados Unidos Mexicanos son desmesuradas en la capital en relación a lo que ocurre con otras entidades federativas, al menos formalmente, y por lo tanto se reduce la capacidad de maniobra al gobierno capitalino. Lo más grave es que, de acuerdo con el *Estatuto de Gobierno*, puede proponer al Senado un sustituto que concluya el mandato si el Jefe de Gobierno del Distrito Federal fuese removido , figura no usada por las constituciones estatales para sustituir al gobernador, donde incluso se mencionan nuevas elecciones según el tiempo transcurrido en el cargo. Asimismo cuenta entre sus atribuciones enviar al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento para ser aprobados por la Cámara de diputados.

También corresponde al Ejecutivo Federal designar al servidor público que tenga a su mando la fuerza pública, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal,

en un matiz que introdujo la reforma de 1997. Un procedimiento semejante se había previsto para el nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, pero ahora ha quedado ya como decisión exclusiva del Jefe de Gobierno. En relación a ambos funcionarios, como dato curioso, resulta que el legislador consideró que debía tener 35 años cumplidos al momento de su nombramiento, mientras que para el Jefe de Gobierno, quien es más alto en jerarquía, se estableció que era suficiente que contara con 30 años. Más que la edad, hubiera sido más conveniente darle más peso a requisitos de experiencia acumulada.

Ahora bien, a partir de la mayor conciencia política y participación ciudadana en los aspectos de la cosa pública, la democracia no puede ser restringida ni concebirse solo en términos corporativos; la politización de los ciudadanos les ha permitido luchar por sus derechos y votar libremente por el partido de sus simpatías en las elecciones. También otros espacios para la militancia y desde esa perspectiva los movimientos urbanos han aportado experiencias para resolver los problemas de las colonias, entre los vecinos del barrio, en los pueblos para conducir sus demandas e incluso enfrentar actos de autoridad.

Esta politización ciudadana se ha expresado de manera fehaciente en el uso del voto para libremente ejercer su derecho a decidir y ha aprehendido que su voto vale. Ha elegido a unos partidos y castigado a otros, ha leído sus programas y escuchado las promesas de campaña. Las expectativas ciudadanas se han acrecentado y ahora no solo pide, exige que se cumplan. Para ello insiste en la participación; es decir en el establecimiento de instituciones y de mecanismos que les permitan hacer que sus voces sean escuchadas. La civilidad ha despertado y los ciudadanos quieren intervenir en la solución de los problemas, esos tan agobiantes que, en particular, viven los habitantes de las ciudades más grandes del país como el Distrito Federal y es en este punto en donde se exige el ejercicio pleno de sus derechos políticos.

Las reformas constitucionales de los últimos años ciertamente han modificado la forma de gobierno en la Ciudad y que se han ido desplazando hacia una situación transitoria no acabada, que oscila entre el centralismo del gobierno federal y el régimen federalista existente en los estados. De aquel orden de gobierno centralizado y piramidal, gradualmente se ha ido pasando a uno cada vez más descentralizado con matices de autonomía y bajo control de distintas instancias colegiadas o de representación popular, que podemos señalar de la siguiente forma.

- a) Sin Constitución, pero con un Estatuto expedido por el Congreso de la Unión;
- b) sin Congreso local, pero con una Asamblea Legislativa formada por diputados electos;
- c) sin pertenecer al pacto federal y sin régimen de gobierno estatal pero con Jefe de Gobierno electo;
- d) sin municipios autónomos, pero con demarcaciones territoriales en calidad de órganos desconcentrados, con limitada autonomía financiera y funcional, y
- e) sin Presidentes Municipales ni cabildos, pero con Jefes Delegacionales y Comités Vecinales electos.

A partir de lo planteado consideramos en primer término que la creación del estado del Valle de México es algo que en los hechos es de imposible realización, a nuestro juicio por los siguientes comentarios.

En cuanto a la naturaleza constitucional del Distrito Federal, el párrafo inicial del artículo 122 es incompleto en su pretensión de considerar que el artículo 44 de la propia Ley Suprema fija la naturaleza del Distrito Federal. No es cabalmente cierto que el artículo 44 determine de manera completa la naturaleza jurídica del Distrito Federal, pues sólo aporta que es la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Pero también el Distrito Federal es una parte integrante de la Federación, lo que significa que adquiere la categoría de entidad federativa, como se desprende del artículo 43. La categoría de entidad federativa

es reconocida por los artículos 26, 53 fracción III, 60y 73, fracción XXIX-A, donde se abarcan igualmente a los Estados y al Distrito Federal. El avance de la reforma de noviembre de 1993 consistió en resaltar la importancia del Distrito Federal como entidad federativa en el texto constitucional.

Por otra parte, debido a la magnitud territorial y el paulatino aumento demográfico del Distrito Federal se excedió por mucho la simple consideración de “residencia de los Poderes Federales” y conforme transcurrió este siglo no se procuró su redimensionamiento. El crecimiento urbano y demográfico, la industrialización dentro y alrededor de la Ciudad de México, y la centralización permanente de las decisiones políticas y económicas han impuesto límites reales y efectivos para que el Distrito Federal ya no pueda transitar hacia la creación del estado del Valle de México; cierto que el Distrito Federal supera con creces los requisitos para la formación de los Estados conforme a la fracción III del artículo 73, pero no resiste la actual regulación constitucional del municipio libre. La implantación del municipio libre en el territorio de lo que actualmente es la sede de los poderes federales significaría aumentos desproporcionados de autoridades municipales y de reglamentos que harían difícil la vida ciudadana por su innegable continuidad urbana. Ante cualquier tipo de división territorial que se intentase, el ámbito del Distrito Federal no resistiría el exceso de normatividad y de autoridades.

Aunado a ello, de la iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Comisión Especial para la Reforma Política del Distrito Federal de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ( que es el único documento formal presentado hasta el momento y que como siempre se encuentra en comisiones ) no considera en ninguna de las reformas propuestas la creación del estado número 32 de la República mexicana. Así como tampoco se aborda el tema en las mesas de trabajo convocadas por el órgano legislativo local para enriquecer la iniciativa de reformas constitucionales.

Ahora ¿Qué reformas proponemos? La reforma es necesaria porque el diseño actual constituye un obstáculo que impide el desarrollo político, económico y social de los habitantes de esta entidad federativa, porque obstaculiza cumplir con el artículo Tercero de nuestra Constitución que establece que la democracia sea concebida como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo y no solamente como una expresión electoral.

En primer lugar, la Reforma puede pensarse no necesariamente en términos del artículo 44 de la Constitución, según el cual nos constituiríamos en el estado del Valle de México por las razones que he expuesto. Se puede pensar, propongo, en términos de que seamos la ciudad capital, una ciudad capital con posibilidad de elaborar su propia Constitución Política, con un gobierno autónomo y por lo tanto con Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no con simples órganos de gobierno como están ahora, así como con atribuciones legislativas amplias en términos del artículo 124 de la Constitución, que establece un régimen residual de distribución de competencias con respecto a la Federación.

Es decir, entre otras muchas facultades propias, la ciudad capital contaría con la de procuración y administración de justicia, la de seguridad pública, la de legislación, jurisdicción, recaudación fiscal y fijación de su techo de endeudamiento, pero desde nuestro punto de vista más importante aún es la facultad que deberá tener el gobierno de la ciudad capital, a diferencia de las otras entidades federativas, en materia de hacienda pública, ya que las actuales delegaciones no pueden hacerse cargo de muchos servicios públicos en los mismos términos en los que los llevan a cabo los municipios.

En este sentido, el nuevo arreglo hacendario de la ciudad capital iría encaminado en dos vías, primero en permitir una cierta autonomía de recaudación a las nuevas

demarcaciones territoriales y, segundo, a establecer reglas claras para el reparto de recursos entre el gobierno central y las demarcaciones territoriales, de modo que se dote a éstas de recursos suficientes para el pleno cumplimiento de sus atribuciones.

De igual manera se dotaría de atribuciones al gobierno de la ciudad capital para transferir recursos recaudados en una demarcación territorial y/o proveniente de las participaciones federales hacia otras demarcaciones territoriales, con alguna fórmula diferente pero semejante a la que usa el Gobierno Federal para hacer las transferencias, esto con el propósito de reducir las terribles inequidades que existen actualmente.

En segundo lugar, el cambio de estatus del Distrito Federal, en lo que podría considerarse su posible reconocimiento de facto como un estado más, será necesario de definir y precisar mejor en el futuro inmediato.

En tercer lugar y a mi juicio considero el más importante pues es el tema central del presente trabajo, es que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal debe transitar de una instancia deliberativa y de representación con facultades limitadas, a un órgano Legislativo Local con facultades plenas, esto es, retomar lo que considero hasta hoy es la iniciativa consensuada y que de manera formal con el aval de todos los partidos políticos representados en el órgano legislativo local se ha presentado y que consiste en reformar los artículos 73, fracción VIII, 76, fracción IX, 89, fracción XIV, 108, 109, 110, 111, 115, fracción VI y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que fue presentada el 22 de abril del 2009. En la exposición de motivos se señala que la trascendencia de esta reforma debe analizarse en conjunción con la importancia histórica, política y jurídica que el Distrito Federal desempeña en los Estados Unidos Mexicanos al fungir como sede de los Poderes Federales y capital de la República.

Dicha iniciativa, cumple los siguientes objetivos:

1.- Redefine la naturaleza jurídica del Distrito Federal, por medio de un nuevo ordenamiento jurídico que lo conserva como sede de los Poderes Federales y, en consecuencia, le otorga una nueva división político-administrativa en función de ser considerada la capital de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- Rediseña el sistema de competencia de los órganos de gobierno del Distrito Federal.

3.- Modifica el sistema de distribución de competencias con respecto a los Poderes Federales.

4.- Mejora el funcionamiento de la Administración Pública local en sus distintos niveles, en particular, los órganos político-administrativos hasta hoy denominados Delegaciones.

5.- Fortalece los órganos autónomos del Distrito Federal.

6.- Diseña mecanismos institucionales de coordinación metropolitana

Considero es la reforma que hay que retomar y avanzar hacia la consolidación de una reforma política de fondo en la Ciudad de México, que considere como tema central otorgarle facultades plenas a la Asamblea Legislativa.

En cuarto lugar, y ya que el proceso de reforma política del Distrito Federal aún no se agota, por el contrario, cada día existen nuevas aportaciones y requerimientos, es necesario reabrir la discusión de los temas que comprenden la problemática de la Ciudad de México, como es el caso de la estructura vecinal y el redimensionamiento delegacional, entre otros, y que los factores de deliberación y

de negociación que comprenden este proceso, no queden sujetos a designios meramente electorales.

Cualquiera que sea el resultado, para encauzar de la mejor forma, el proceso que se vislumbra debería evitarse su politización y hacer predominar los intereses sociales sobre los partidarios, para llegar efectivamente a una administración diferente y acorde con los tiempos nuevos.

Todavía es tiempo de complementar la reforma política si queremos una ciudad ordenada, con seguridad, con una normatividad propia, con derechos ciudadanos claros y con un gobierno que conjure el fantasma de la ingobernabilidad, respetando los márgenes del federalismo

De no encontrarse los mecanismos más adecuados en un plazo que ya resulta bastante breve, el destino del Distrito Federal será el de mantener una sociedad dividida, sin acuerdo y sin posibilidades de que las autoridades cuenten con la colaboración de los ciudadanos organizados.

¿Podemos imaginar siquiera lo que serán los problemas, si no se legisla ampliamente y con profundidad, con acuerdos entre los diferentes partidos con concepciones encontradas y que sus intelectuales ni siquiera han pensado en la problemática de la capital?

Por último, considero importante señalar que más allá de las reformas propuestas, que sin duda y a mi juicio consolidarían en mucho los avances en términos de la reforma política del Distrito Federal, sería importante que el órgano legislativo local contara con una representación más plural de partidos y posiciones ideológicas que nutrieran en debate de temas por demás importantes para el pleno desarrollo de los habitantes de la Ciudad y no ser un simple apéndice de las decisiones del Ejecutivo local lo que lo convertiría en un verdadero contrapeso y equilibrio del ejercicio del poder político en la Capital de la República, situación que se logrará

en la medida en que la participación política de los habitantes de esta gran metrópoli sea más decidida a través del voto que permita elegir a los representantes más capacitados para tan importante tarea. Situación que en parte depende de las propuestas programáticas y de plataforma política de todos y cada uno de los partidos con presencia local y por supuesto a nivel nacional, que más convengan a los ciudadanos.

Así las cosas la Ciudad de México sigue bajo los designios que el Dios Tezcatlipoca, azote de los gobernantes, sigue imponiendo a muchos (y seguramente a muchas), límite a sus sueños, aspiraciones y esperanzas políticas. A ver si ahora, a la luz de los largos y sinuosos caminos emprendidos para consolidar la joven democracia del país, la historia por fin cambia.

## BIBLIOGRAFÍA.-

---

- Actas Constitucionales. Diario de las Sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana. Sesiones de junio y julio de 1824, México, TX IJ-UNAM, 1995
- Álvarez Arredondo, Ricardo. *Historias de las reformas de Gobierno de la Ciudad de México*. Grupo Parlamentario del PRD, LVIII Legislatura, México, 2002, pp. 66 y 67 Comité Pro Municipio Libre, 1919, pp. 3 a 20
- Andrade Sánchez, Eduardo. *Derechos del Pueblo Mexicano – México a través de sus Constituciones*, México, Editorial Porrúa, 1994, 4ª Edición
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Dictamen a la Iniciativa de reformas a los artículos 73, fracción VIII, 76 fracción IX, 89 fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comisión de Estudios y Prácticas Parlamentarias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, p. 36
- Bernal, Ignacio. *Historia General de México*, México, COLMEX, 2000
- Burgoa Orihuela, Ignacio. *Diccionario de derecho constitucional garantías y amparos*, México, Editorial Porrúa, 2000, 6ª Edición
- Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1989, 8ª Edición
- Cámara d Diputados del H. Congreso de la Unión, Exposición de Motivos de la Iniciativa del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Diario de los Debates, Junio 29 de 1994, p.35
- Cámara de Diputados, *Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como el Título Quinto, se adiciona una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario de los Debates año II, No. 29 6 de Julio de 1993*

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a los artículos 11, fracción II, 12 fracción III, 72,87,91,93,104,105, 108, 112, 113, 114, 115 fracciones III, V, VII, IX, X y XI, 116 y 117; y por el que se adicionaron las fracciones XXVIII, XIX y XXX y se recorrió la fracción XVIII del artículo 42 y los artículos 106, 107 y se modifica el enunciado del Capítulo II del Título Quinto, del Estatuto de Gobierno del DISTRITO Federal. Dictamen de la Comisión del Distrito Federal, LVII Legislatura, pp. 345 y ss
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Iniciativa de Reformas a los artículos 73, fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario de los Debates, Diciembre de 1986
- Carrasco, Pedro. *Cultura y Sociedad en el México Antiguo*, México, FCE, 1998
- Chanes Nieto, José. *La designación del Presidente de la República*, México, Plaza y Valdés Editores, 1993
- Chávez Castillo, Raúl. *Juicio de amparo*, México, Editorial Harla, 1999.
- Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la H. Cámara de Diputados. *Reforma Constitucional en Materia del Distrito Federal*, México, Editorial Porrúa, 2003.
- Contreras, Raúl. *La Ciudad de México como Distrito Federal y como entidad federativa*, México, Editorial Porrúa, 2001
- Cuaderno de las Conclusiones de las Mesas para la Reforma Política del Distrito Federal. Autores Varios, México, 1998
- Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. *El gobierno de la ciudad 1524-1992*, México, 1992
- De Gortari, Hira, Hernández, Regina. *Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México*, DDF, 1992
- De Gortari, Hira. Hernández Regina. Zicardi, Alicia. *Memoria y Encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal. 1824-1928*, TI. Instituto de

Investigaciones Dr. José María Luis Mora. DDF, México, 1988

- De la Cueva, Mario. *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Editorial Porrúa, Tomo I, 1990, 11ª Edición
- Dehésa Davila, Gerardo. *Introducción a la retórica y a la argumentación*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004
- *Diario de Debates*, Cámara de Diputados, México, 1918
- *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, España, Espasa-Calpe, 1985, 20ª Edición
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la H. Cámara de Diputados, *Reforma constitucional en materia del Distrito Federal*, México, Editorial Porrúa, 2003
- *El Municipio Mexicano*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.- Senado de la República, México, 2001
- Fracción V de la Base Primera del Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Florescano, Enrique y Martínez, Rodrigo. *Historia Gráfica de México*, México, Editorial Patria, 1988
- Galvez Betancourt, Carlos. *Tiempo de cambios. Comentarios políticos y sugerencias*, México, Editorial Diana, 1989
- Gamboa de Buen, Jorge. *Ciudad de México una Visión*, México, FCE, 1994
- Gibson, Charles. *Los aztecas bajo el dominio Español, 1519 – 1810*, México, Editorial Siglo XXI, 1987, 4ª Edición
- Gil Robles, José María. *Control y autonomías*, España, Editorial Civitas, 1986
- González Oropeza, Manuel. *Contaduría Mayor de Hacienda, Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Editorial Porrúa, 1998, 2ª Edición
- González Oropeza, Manuel. *¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?*, Memoria del III Congreso Iberoamericano del derecho constitucional, México, Tomo II 1987

- González Oropeza, Manuel. *El presidencialismo*, México, UNAM, 1986
- Guastini, Ricardo. *Estudios sobre la interpretación Jurídica*, Traducción: Miguel Carbonell y Marina Gascón. México, Editorial Porrúa y UNAM, 2002, 4ª Edición
- Hamilton, Alexander, Madison, James, Jay John. *El Federalista*, Traducción: Gustavo R. Velasco, México, FCE, 1994, 5ª Impresión
- Lee Benson, Nettie. *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, COLMEX, 1955
- Lira González, Andrés. *La República Federal Mexicana, La creación del Distrito Federal*, México, Tomo VIII, 1974
- López Portillo, José. *Dinámica Política de México*, México, Editorial Planeta, 1993
- Lorenzo, José Luis. *Historia General de México*, México, COLMEX, 2000
- Lujambio, Alonso. *La reelección de legisladores, las ventajas y los dilemas*, *Revista Quórum*, México, Enero de 1996
- *México a través de los Informes Presidenciales: 1824-1976*, Secretaría de la Presidencia, DDF, México, 1978
- Molina Enríquez, Andrés. *La Revolución agraria en México*, México, Ediciones de la Liga de Economistas Revolucionarios de la República Mexicana, 1976
- Moreno Díaz, Daniel. *En Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1993, 12ª Edición
- Noriega, Cecilia. *El Constituyente de 1842*, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, México, 1986
- O' Gorman, Edmundo. *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Editorial Porrúa, 1979
- Ochoa, Moisés. *La Reforma Municipal*, México, Editorial Porrúa 1985, 4ª Edición
- Ots, Capdequí, J.M. *El Estado Español en las Indias*, México, FCE, 1982
- Pinheiro, D.J. *La función de los tribunales de cuentas en la sociedad*

- democrática*, Encuentro internacional, Tribunal de Cuentas, España, 1985
- Porras Muñoz, Guillermo. *El Gobierno de la Ciudad de México en el siglo XVI*, México, UNAM, 1982
  - R.H. Barlow. *La extensión del imperio azteca*; México, Editorial Enciclopedia de México, Tomo VIII, 1978
  - Rabasa, Emilio O. *Historia de las Constituciones Mexicanas*, México, IJ-UNAM, 1990
  - Ramírez López, Jesús. *El Federalismo Mexicano*, LVI Legislatura del Senado de la República, México, 1995
  - Reyes Heróles, Jesús. *El Liberalismo Mexicano III, La integración de las Ideas Liberales*, México, FCE, 1978
  - Rodríguez Kuri, Ariel. *El Ayuntamiento de México: Política y Gobierno, 1876 – 1912*, México, UAM-COLMEX, 1996
  - Rodríguez Lozano, Amador. *Incompatibilidad y licencias parlamentarias, Anuario Jurídico*, Vol. IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1982
  - Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª, Pleno, III-Junio de 1996.
  - Sepúlveda Iguñiz, Ricardo. *Derecho parlamentario constitucional mexicano*, México, Editorial Trillas, 1999
  - Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1992
  - Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*, México, Editorial Porrúa, 1991
  - Tena Ramírez, Felipe. *Revista Este país, tendencias y opiniones*, No. 143, México, Febrero de 2003.
  - Thomas Hugh. *La Conquista de México*, México, Editorial Planeta, 2000
  - Trueba Urbina, Alberto. *La primera Constitución Político-social del mundo. Teoría y Proyección*, México, Editorial Porrúa, 1971
  - Ubierna, José Antonio. *De lo contencioso administrativo*, España, Librería

General de Victoriano Suárez, 1948

- Vázquez Galván, Armando y García Silva, Agustín. *El tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal*, México, Editorial Orto, 1977
- Villoro, Luis. *La Revolución de Independencia; Historia General de México*, México, COLMEX, 2000
- Zarco, Francisco. *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856 – 1857*, México, COLMEX, 1957