

365
2e)

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

"LA REFORMA POLITICO-JURIDICA DEL DISTRITO FEDERAL"

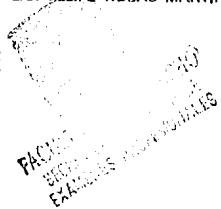
T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
VICTOR GONZALEZ NAVA



ASESOR DE TESIS: LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ

FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.



1994



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 está 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.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

OF.SCA/035/94.

UNIVERSIDAD NACIONAL

AUTÓNOMA DE
MÉXICO

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero VICTOR GONZALEZ NAVA, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LA REFORMA POLITICO-JURIDICA DEL DISTRITO FEDERAL", bajo la dirección del Licenciado Felipe Rosas Martínez, para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

El Licenciado Rosas Martínez en oficio de fecha 16 de febrero del presente año me manifestó haber aprobado y revisado la referida Tesis; por lo que con apoyo en los artículos 18, 19, 20 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración de dicho Examen Profesional.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., febrero 18 de 1994.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT/elsv.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "LA --- REFORMA POLITICO-JURIDICA DEL DISTRITO FEDERAL", elaborada por el pasante VICTOR GONZALEZ NAVA, la cual denota en mi opinión una investigación exhaustiva y en consecuencia el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales.

Aprovecho la ocasión para reiterar a usted las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., febrero 16 de 1994.

Delipe Rosas Martínez

LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ.

Profesor Adscrito al Seminario
de Derecho Constitucional y de
Amparo.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FRM/elsv.

DEDICATORIAS

Al Ser Supremo del Universo, a quien debo la vida y todo cuanto en ella tengo.

A mis queridos Padres, por su comprensión y decidido apoyo desinteresado.

A mis distinguidos profesores, que con paciencia me guiaron por el camino del conocimiento.

A mi gloriosa Facultad y Universidad, por el privilegio que he tenido de formar parte de este máximo centro del saber.

INDICE

Introducción	I
Capítulo 1 Evolución Histórico-Política del D.F.	1
a) Fundación y Primera Epoca de la Ciudad de México.	1
I. La Gran Tenochtitlan.	1
II. La Ciudad de México Durante la Colonia.	8
b) Proceso Histórico del D.F.	18
I. Constitución de Cádiz.	18
II. El Congreso de Chilpancingo.	21
III. La Constitución de 1824.	25
IV. Las Siete Leyes Constitucionales.	33
V. Bases Orgánicas de la República.	39
VI. La Constitución de 1857.	42
VII. La Constitución de 1917.	52
Capítulo 2 La Integración Constitucional de las Autoridades del D.F.	61
a) El Sufragio: Concepto y Características Generales.	61
b) Antecedentes Históricos en General.	69
c) El Sufragio en el D.F. Dentro de los Debates de:	76
I. El Congreso de Chilpancingo (1813-1814)	76
II. El Congreso Constituyente de 1824.	82
III. El Congreso Constituyente de 1857.	91
IV. El Congreso Constituyente de 1917.	106
d) El Decreto de 1928	115
e) La Asamblea de Representantes del Distrito Federal.	126
Capítulo 3 Debates Contemporáneos sobre el D.F.	129
a) Antecedentes y Causas.	129
b) Rubros Generales Propuestos para la Reforma Político-Jurídica del D.F.	135
I. Forma de Gobierno y Derechos Ciudadanos.	138
II. Hacienda Pública y Aspectos Financieros.	148

III. Coordinación Metropolitana, Organización Territorial y Gestión de Servicios.	156
IV. Procuración y Administración de Justicia.	161
Capítulo 4 Hacia un Gobierno Propio para la Ciudad de México.	170
a) La Propuesta del Gobierno de la República y del D.F.	170
b) Líneamientos Generales y Comunes de los Partidos Políticos de Oposición. La Propuesta del Estado No. 32.	177
c) Necesidad de Lograr un Verdadero Consenso para la Reforma Político-Jurídica del D.F.	187
d) Sugerencias para la Elección de Autoridades en el D.F.	212
- Autoridades Legislativas.	217
- Autoridades Administrativas o Ejecutivas.	223
- Autoridades Judiciales.	231
CONCLUSIONES	233
BIBLIOGRAFIA	241

INTRODUCCION

El tema que ha servido como fundamento para llevar a cabo el desarrollo del presente trabajo de tesis profesional, representa una particular importancia para los ciudadanos del Distrito Federal, en razón de ser el medio a través del cual el gobierno del Estado Mexicano ha pretendido dar una respuesta satisfactoria al problema de desigualdad en el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía capitalina, en comparación con el resto de los ciudadanos de la República, dentro de sus respectivas entidades federativas.

Por ello, decidí realizar un breve y modesto análisis de la reforma político-jurídica del Distrito Federal concretada en el año de 1993. A través de este estudio he pretendido establecer el contenido y los alcances de la reforma antes mencionada, tomando en cuenta, para una mejor comprensión del problema, los siguientes factores: en primer lugar, el desarrollo histórico que ha presentado esta entidad (el Distrito Federal), desde sus más remotos orígenes, primero como ciudad de México y posteriormente ya como Distrito Federal. En segundo lugar, también ha sido materia de estudio, la participación que durante las etapas históricas de mayor importancia que ha vivido la ciudad, han tenido sus ciudadanos en la integración de los órganos de gobierno a través de los cuales se ha ejercido el poder público local en la entidad, para finalizar nuestra exposición con

dos rubros fundamentales: los debates contemporáneos que en materia de gobierno local de la ciudad se han suscitado, así como el Decreto reformativo final de 1993 que, como ya decíamos, ha significado la respuesta por parte del gobierno federal, a las exigencias de mayores espacios democráticos que todos los sectores de la sociedad capitalina han demandado reiteradamente.

Así pues, a analizar y determinar si se han cumplido las expectativas creadas en torno al proceso de reforma del gobierno del Distrito Federal, es a lo que nos hemos abocado en la parte fundamental del presente trabajo, de donde habremos de partir para la formulación de las conclusiones correspondientes del tema en la parte final del mismo, y que sin mayores preámbulos, pasamos a iniciar su desarrollo.

LA REFORMA POLITICO- JURIDICA DEL D.F.

CAPITULO 1.- EVOLUCION HISTORICO-POLITICA DEL D.F.

a) FUNDACION Y PRIMERA EPOCA DE LA CIUDAD DE MEXICO.

I. LA GRAN TENOCHTITLAN.

Sin duda alguna, los mexicanos tenemos en nuestro haber, un pasado histórico y cultural de gran importancia, y por qué no decirlo, de una enorme brillantez que no todos los países del mundo han tenido el orgullo y la satisfacción de poseerlo; sin embargo, ese factor histórico-cultural tan relevante, el pueblo de México sí lo tiene.

En diversas ocasiones, el conocimiento de los aspectos históricos, nos permite comprender mejor los fenómenos políticos que se manifiestan dentro de nuestra sociedad, teniendo la oportunidad incluso, de hacer uso, así sea empíricamente, de uno de los métodos de investigación empleados por la Ciencia Política, el método histórico.

Ahora bien, considero que el tema que he elegido para la realización de la presente tesis profesional, no es la excepción en cuanto a las aseveraciones hechas en los párrafos

anteriores, y es por ello, que una visión panorámica de la evolución histórica del Distrito Federal en su aspecto político, nos permitirá abordar con mayor objetividad el problema de la reforma político-jurídica de dicha entidad.

No podemos referirnos formalmente al Distrito Federal, sino hasta 1824, por lo que para hablar con mayor propiedad, de acuerdo a la etapa histórica que estamos tratando, nos referimos a la ciudad de México.

Históricamente podemos separar dos períodos en la evolución de la ciudad de México: el primero, desde su presunta fundación y hasta el 20 de noviembre de 1824; el segundo de la fecha antes mencionada y hasta nuestros días.⁽¹⁾

Geográficamente, la ciudad de México se encuentra ubicada en la parte sur de la llamada altiplanicie central; precisamente, el lugar donde se encuentra asentada, es un valle rodeado de montañas que colinda preponderantemente con el Estado de México por tres puntos cardinales (norte, oriente y poniente), y con el Estado de Morelos por el sur.

Es importante recordar que los aztecas eran una de las siete tribus de origen nahuatl, conocidos con el nombre de "mexica-tenochca!"⁽²⁾, mismos que no fueron los

⁽¹⁾ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1973. pág. 241.

⁽²⁾ Malpica de la Madrid, Luis. La Independencia de México y la Revolución Mexicana. Limusa. México. 1985. T-1. pág. 3.

primeros habitantes del Valle de México. Aunque no existe una certeza total, algunos autores opinan que probablemente hace 22,000 años, pudo haberse poblado el Valle por primera vez y los primeros pobladores sedentarios, pudieron haber llegado hacia el año 3,000 a.C. Poblaciones como Tlatilco, Zacatenco, Copilco, Xalostoc y Coatepec tan solo por mencionar algunas, se consideran fundadas antes del año 1000 de nuestra era.

Para determinar la fecha exacta de la fundación de Tenochtitlan, existe cierta divergencia entre los diversos autores, aunque la opinión de mayor aceptación señala al año 1325 d.C., como el más factible en que se verificó dicho evento.

Siguiendo la tradición azteca, esta tribu emprendió una larga marcha desde la legendaria Aztlan (que significa "lugar de blancura" o "lugar de garzas")⁽³⁾, hasta el Valle de México en un sitio llamado Mechtli (México), que significa "lugar de los mexicanos".⁽⁴⁾ Recordemos que según la tradición, la ciudad debería edificarse donde se encontrara un águila posada sobre un nopal y devorando una serpiente en un islote.

Como raíz etimológica de Tenochtitlan, se da "Tenoch", uno de los líderes más importantes de los aztecas, o también "Tenochtli", que quiere decir "donde está el nopal silvestre"⁽⁵⁾, esto último para hacerlo coincidir con la leyenda que conocemos y que ya

⁽³⁾ Ibid.

⁽⁴⁾ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa. México. 11a. Ed. 1982. T-1. pág., 591.

⁽⁵⁾ Malpica. op. cit. pág. 3.

hemos mencionado, del águila posada en el nopal, devorando la serpiente.

Así pues, inicia una etapa muy importante en la historia prehispánica de nuestro país, y en particular de nuestra ciudad. Asentados los aztecas en Tenochtitlan y tratándose de un pueblo netamente guerrero, comienzan poco a poco a dominar a los pueblos vecinos. Después de diversos sucesos que llevan a la creación de los imperios chichimeca y tecpaneca, Texcoco y Tenochtitlan logran la victoria en la famosa guerra Tecpaneca (1428-1433). Un año después, forman junto con Tacuba o Tlacopan, la Triple Alianza. Aún cuando Texcoco y Tenochtitlan se encontraban inicialmente en un plano de igualdad, por ser ambos los vencedores de la guerra Tecpaneca, poco a poco Tenochtitlan habrá de dominar cada vez más, y al repartirse los títulos después de la victoria, el jefe tenochca o mexicano, escogió para sí mismo el de Culhuatcuhtli o "Señor de los Culhuas", es decir, "Señor de los Toltecas". De esta manera, reivindicaba en su favor, la antigua herencia, y transmitía a Tenochtitlan, el pasado tolteca-teotihuacano.

Javier Aguirre Vizuet afirma que "por las características de su funcionamiento y organización, Tenochtitlan debe ser considerada como una Ciudad-Estado".⁶¹ Al respecto, don Pedro Carrasco nos dice que "la Ciudad-Estado, gobernada por un rey (Tlatoani), se puede tomar como la unidad política fundamental, bien fuera la capital de un reino o uno de sus señoríos componentes. Comprendía una zona central que incluía

⁶¹ Aguirre Vizuet, Javier. Distrito Federal: Organización Jurídica y Política. M.A. Porrúa. México. 1989. pág. 11.

edificios públicos (palacios de gobierno y templos), rodeados por una zona densamente poblada de carácter urbano, tanto por la densidad de las construcciones, como por la ocupación de los habitantes, que eran los gobernantes con sus servidores, artesanos y comerciantes que se sustentaban de los productos agrícolas traídos desde fuera. Además, incluía también zonas rurales de población campesina".¹⁷⁾

Dicho lo anterior, pasaremos a realizar un breve análisis de la estructura político-gubernativa de la Gran Tenochtitlan, donde encontramos en la cúspide de la pirámide del poder, al Tlatoani, que era considerado como representante de los dioses, y el cual tenía diversas facultades, algunas de las cuales eran las siguientes:

- Máximo legislador.
- Máxima autoridad militar.
- Máximo juez.
- Administrador del Estado.

En razón al tema que hemos de desarrollar en la presente tesis, es importante resaltar en esta época de la historia de nuestra ciudad, que el Tlatoani o rey era designado por elección, aunque éste no era un proceso democrático-popular, sino que era llevado a cabo, por un grupo de hombres de lo más selecto del aparato de gobierno, y que en su

¹⁷⁾ El Colegio de México. Historia General de México. Harla. México. 3a. Ed. 2a. reimp. 1987. T-1. pág. 206.

mayoría eran familiares del jefe Tlatoani.

Al lado del Tlatoani, aunque de menor jerarquía, existían otras figuras gubernamentales, como el Cihuacoatl, que podía ser considerado el segundo en el mando dentro del gobierno que regía en la Gran Tenochtitlan, y que entre otras funciones, tenía la de administrar la hacienda pública, disponía de los tributos, distribuía a los esclavos o cautivos para su alimentación y posterior sacrificio, etc. En no pocas ocasiones, cuando el Tlatoani se encontraba indispuesto para ejercer el poder a él conferido por diversas causas, el Cihuacoatl era el encargado de cubrir su ausencia en el ejercicio del poder, en todas y cada una de las funciones correspondientes.

La última figura gubernativa que mencionaremos es el Consejo, organismo que estaba formado según la opinión generalizada por doce miembros, que junto con el Tlatoani, formaban trece elementos de tan importante órgano gubernativo. Los restantes doce miembros del Consejo (sin incluir al Tlatoani), eran hombres con una elevadísima posición en la sociedad azteca, ya sea porque eran los jefes de los cuatro grandes barrios o Calpullis, en que se dividía territorialmente la Gran Tenochtitlan, o bien por ser los dirigentes militares o religiosos. La función básica de este Consejo, era que de los miembros de mayor importancia del Consejo, se elegía al nuevo Tlatoani.

Para terminar con esta parte del tema, quiero reproducir lo que el Doctor Luis

Malpica de la Madrid menciona en su obra, al referirse a lo expresado por Hernán Cortés, asombrado por la grandeza y extraordinaria belleza de México-Tenochtitlan:

"La gran capital azteca Tenochtitlan, -Temixtlan como la llamó Cortés-, fue comparada por él mismo con Sevilla y Córdoba; su plaza principal era tan grande, dice Cortés en su Segunda Carta-Relación, como dos veces la ciudad de Salamanca".⁽⁸⁾

⁽⁸⁾ Malpica, op. cit. pág. 36.

II.- LA CIUDAD DE MEXICO DURANTE LA COLONIA.

A través de la historia de nuestra ciudad, podemos decir que una de las etapas que más se tiñó de sangre, fue precisamente el período en el cual se llevó a cabo la conquista de la gran ciudad-imperio México-Tenochtitlan. Pero al analizar esta etapa de nuestra historia, encontramos también sucesos gloriosos que escenificaron los antiguos pobladores de nuestra gran ciudad, que todos deberíamos conocer, pero que sin embargo, no son de mencionarse en esta exposición, por no ser materia de la misma.

El martes 13 de agosto de 1521, después de casi dos meses y medio de enconadas y cruentísimas batallas, de destrucción y muerte, cayó con su último emperador al frente (Cuauthemoc), la gran capital del Imperio Azteca. No deja de ser conmovedora la escena en la que el último gobernante tenochca, despojado ya de su poder y gloria, pero aún con esa enorme valentía que caracterizó a los antiguos mexicanos, comparece ante la presencia de Hernán Cortés, quien no tuvo más que rendir tributo de honor a la valentía del vencido, abrazándolo, exclamando el gran Cuauthemoc: "Señor Malinche (refiriéndose a Cortés); ya he hecho lo que soy obligado en defensa de mi ciudad y vasallos y no puedo más, y pues vengo por fuerza y preso ante tu presencia y poder, toma ese puñal que tienes en la cinta y márame luego con él".⁹¹

⁹¹ Schalarman, Joseph HL. México Tierra de Volcanes. Porrúa. Tr. del Inglés por Carlos de María y Campos, 12a. Ed. México. 1980. pág. 81.

Consumada la conquista de Tenochtitlan, Cortés mandó se llevaran a cabo una serie de actividades tendientes a reconstruir la ciudad, que prácticamente se encontraba en ruinas, como resultado de las sangrientas batallas desarrolladas. Entre otras actividades ordenó realizar una limpieza general de la ciudad, removiendo cadáveres e inmundicias, y encendiendo grandes hogueras; se llevó a cabo la reconstrucción del acueducto de Chapultepec, cortado durante el sitio de Tenochtitlan; se restableció el tianguis o mercado de Tlatelolco; se construyeron casas para los conquistadores, incluido el mismo Cortés. La residencia de este último, llegó a convertirse con el tiempo en la morada de los virreyes.

Mientras se llevaban a cabo las obras de reconstrucción en el centro de la ciudad, en Coyoacán, asiento del cuartel general de Hernán Cortés, fundó éste el Primer Ayuntamiento de la Ciudad de México. De sus primeras sesiones no se conocen sus actas por haberse extraviado, abarcando el período comprendido de 1521 a 1524; en este último año fue trasladado al centro de la ciudad, siendo la primera Acta de Sesión de Cabildo, de fecha 8 de marzo de 1524.⁽¹⁰⁾

El maestro Feliciano Calzada Padrón afirma que la mayor parte de los factores que conformaban la organización prehispánica, tanto en su aspecto social, como político y económico, sufrieron paulatinamente cambios trascendentales, de tal suerte que la

⁽¹⁰⁾ Serra Rojas, Andrés. Trayectoria del Estado Federal Mexicano. Porrúa. México. 10a. Ed. 1991. pág. 48.

naturaleza de las mismas se transformó radicalmente o incluso, fueron sustituidas por otras completamente novedosas, de acuerdo con las concepciones políticas de quienes habrían de dominar durante tres siglos, a consecuencia de la conquista victoriosa hecha por los españoles.⁽¹¹⁾

Es así, con el transcurso del tiempo, durante este período de colonización, que van apareciendo paulatinamente diversas instituciones que habrán de funcionar en el aspecto político de la Nueva España en general, y de la ciudad de México en particular, siendo de nuestro interés aquellas instituciones que regulaban algún aspecto del gobierno de la ciudad de México, ya sea en el aspecto legislativo, administrativo o judicial.

Siguiendo al autor antes citado, podemos decir que los órganos que funcionaron durante la época colonial en nuestro territorio, fueron en orden de importancia los siguientes: el Rey de España en primerísimo lugar, el Real Consejo de Indias, las Reales Audiencias, el Virrey, los Gobernadores, los Alcaldes Mayores, los Corregidores y los Ayuntamientos.⁽¹²⁾ El autor Moisés Ochoa Campos, además de los anteriores, menciona al Tribunal del Consulado de México, el Protomedicato, el Juzgado de bienes de difuntos, los Juzgados para los asuntos de los Indios, la Santa Hermandad y el Tribunal de la Acordada; además, señala en el último tiempo de la Colonia, el Intendente Corregidor de la Intendencia de México.⁽¹³⁾

⁽¹¹⁾ Calzada Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional. Harla. México. 1990. pág. 40.

⁽¹²⁾ Ibid. pág. 41.

⁽¹³⁾ Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. 4a. Ed. Porrúa. México. 1985. pág. 174.

Vamos a dedicar algunas líneas para analizar brevemente al Ayuntamiento de la Ciudad de México y la figura del Virrey, representantes del ejercicio de autoridad a nivel local y a nivel general respecto de la ciudad y la Nueva España. El Virrey era un personaje designado directamente y a discreción por el monarca español, para que ejerciera las atribuciones que le correspondían, y que comprendía todos los aspectos de la vida pública en la Colonia. En el aspecto político, como representante del Rey, recaían en su persona los títulos de Gobernador y Capitán General de la Colonia. Además en el aspecto jurisdiccional tenía el título de Presidente de la Audiencia; en el aspecto religioso fungía como vicepatrono de la Iglesia; en el área económico-fiscal era superintendente de la Real Hacienda, además de ser el encargado de nombrar los gobernadores de las provincias y a otras autoridades de menor nivel.

Como hemos mencionado, uno de los títulos más importantes del Virrey, era el ser considerado como representante personal del monarca español. lo que originó que su autoridad fuera en gran medida ilimitada y discrecional, propiciando que las administraciones de los diversos Virreyes tuvieron como característica en su mayoría un alto grado de autoritarismo, corrupción e ineficiencia, para dar solución a los diversos problemas de la vida en la sociedad colonial, aunque en honor a la verdad, es justo reconocer en algunos de ellos, una verdadera vocación de servicio y eficiencia, resaltando por las obras que emprendieron en beneficio de la ciudad y de la Nueva España en general, los siguientes:

- Don Antonio de Mendoza, primer Virrey de la Nueva España, fundó el Colegio de Santa Cruz de Tlatelolco y la primera imprenta.
- Don Fernando de Lancaster Noreña y Silva, mandó construir el Palacio Municipal, mismo que fue destruido por un incendio en 1692; además, ordenó la construcción de un acueducto que llevó el agua a la capital desde Chapultepec, hasta la fuente del salto del agua.
- El Marqués de Casa Fuerte, que gobernó a partir de 1722, construyó la Casa de Moneda y la Aduana de la ciudad de México.
- Don Antonio de Bucareli y Ursúa es considerado uno de los mejores Virreyes; abrió el paseo que lleva su nombre, terminó varias construcciones, impulsó obras de beneficencia y prosiguió, casi hasta concluir, las de desagüe.
- A don Bernardo de Gálvez se debe la construcción del castillo de Chapultepec en 1785.
- Por último, mencionaremos al segundo Conde de Revillagigedo, que gobernó de 1789 a 1794, quien ha sido considerado como el más célebre de los virreyes; fue el responsable de la belleza y limpieza de la ciudad de México en aquel entonces,

dedicándose prioritariamente a la Administración a su cargo.¹¹⁶

Por lo que se refiere al Ayuntamiento de la ciudad de México, los autores coinciden en señalar la importancia que tuvo durante su existencia en la época colonial, que como ya hemos señalado, fue creado en los inicios del dominio español y perduró hasta las postrimerías del período de coloniaje, siendo destacado su papel, en la crisis política de 1808, generada como resultado de los tratados de Bayona, que consiguieron la renuncia de los monarcas españoles en favor del emperador francés Napoleón Bonaparte; en la etapa más aguda de la mencionada crisis, integrantes del Ayuntamiento de la ciudad como el licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, Fray Melchor de Talamantes y Francisco Azcárate, proclamaron la necesidad de cambiar la base del poder frente a la monarquía española en crisis por la invasión napoleónica, afirmando la soberanía popular.¹¹⁷ Es por ello, que miembros distinguidos del ayuntamiento, como los antes mencionados, son considerados como precursores del movimiento que un poco después habrá de encabezar don Miguel Hidalgo y otros más, con el objetivo de alcanzar la emancipación de esta nación mexicana, conocida entonces como Nueva España.

Las funciones que tenía el Ayuntamiento de la ciudad de México, eran aquéllas que en general correspondían a todos los municipios establecidos en la Nueva España, pero dado que la ciudad de México era el lugar donde residía el Virrey, este hecho trajo como

¹¹⁶ Ibid. pág. 175-176.

¹¹⁷ Moreno Díaz, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Pax-México. 9a. Ed. México. 1985. pág. 54.

consecuencia, una dualidad de resultados: por una parte, el Virrey se inmiscuía en asuntos que en cualquiera otra localidad, estaban destinados al ayuntamiento, y por otro lado, sobre todo en sus inicios, el cabildo metropolitano tuvo atribuciones extraordinarias mismas que fueron de lo más variadas y extensas, llegando a comprender facultades legislativas y de gobierno sobre todo el país.

En cuanto a sus facultades ordinarias, tenía entre otras las siguientes:

- A su cargo tenía las obras públicas locales, aunque fue en este aspecto muy notoria la intervención del Virrey.
- También tenía bajo su responsabilidad, los servicios públicos locales, siendo su acción también limitada en algunos casos por la Iglesia, que tenía a su cargo la prestación del servicio de hospitales y cementerios.
- Además era responsable del abastecimiento de productos para la ciudad; así mismo, en materia de regulación del trabajo y en cierto grado, la reglamentación escolar, etc.

Los funcionarios del Ayuntamiento, según la opinión de diversos autores, coinciden en señalar básicamente a los siguientes:

- El Corregidor, que era quien presidía.
- Alcaldes ordinarios en número de dos.
- Regidores en número variable.
- Alfofequeal.
- Procurador general.
- Alguacil mayor y.
- Sindes.

De los funcionarios del ayuntamiento, eran elegidos popularmente los Alcaldes ordinarios y los Regidores. Los primeros se encargaban en primera instancia de los negocios de espaldas y de los negocios de espaldas e internos. Además, a falta de gobernador o corregidor, podían encargarse momentáneamente del gobierno y presidir el cabildo.

Los regidores por su parte, como se menciona lo judicial, regían y administraban los bienes de la ciudad, la policía, se encargaban de ordenar el urbanismo, controlaban el abasto, expedían licencias de mercaderes, controlaban la salud pública, seleccionaban a los médicos y barberos, defendían los derechos comunales, etc.

Este cargo público, tenía en su esencia los más altos grados de representación popular, pero desafortunadamente se fue desvirtuando tan respetable puesto, porque llegó

el momento de que por acuerdo de los reyes españoles, concretamente de la reina Juana de Castilla, hija de Fernando e Isabel, estableció que el cargo de regidor podía ser vendido al mejor postor.

Para finalizar con el primer inciso de esta tesis, podemos concluir en primer lugar que la importancia que actualmente tiene el Distrito Federal en todo el país, se remonta a la época antigua, donde era conocida la ciudad-estado de los antiguos pobladores de esta porción territorial como Gran Tenochtitlan, continuando su relevancia en la época colonial, período en el cual es construida sobre las ruinas de la antigua México-Tenochtitlan, la bella ciudad de México, quedando reconocida de hecho, como punto vital de todas las provincias del virreinato de la Nueva España, pues si bien es cierto que se fundaron otros ayuntamientos importantes, incluso algunos anteriores al de la ciudad de México, como el de la Villa Rica de la Vera cruz, el de la ciudad de México, desde sus primeros años, gozó de atribuciones muy amplias, como eje de las provincias de Nueva España.

Por otra parte, podemos advertir también, que en los inicios de la ciudad de México en su período de la Colonia, se manifestó ya un conflicto de autoridades en su esfera de acción, viéndose el ayuntamiento metropolitano continuamente interferido y hasta limitado en su actividad, por la intromisión de otros órganos de poder que tenían su residencia en la ciudad, principalmente fue el caso de los Virreyes o incluso la Real Audiencia.

Además, tampoco es extraño para la ciudad de México, que sea gobernada por personas no elegidas libremente y en forma directa por sus habitantes, porque en la ciudad de México colonial, la máxima autoridad comúnmente aceptada era el Virrey, personaje que era designado única y exclusivamente por el Rey de España para venir a gobernar una tierra que le era por demás extraña; y ya hecha esta designación, era el Virrey quien a su vez designaba a los gobernadores de las provincias e incluso, a los miembros más importantes de los ayuntamientos (incluido el de la ciudad), agregándose a lo anterior la vergonzosa venta de oficios públicos al mejor postor, por lo que es difícil pensar que los gobernantes sintieran una verdadera responsabilidad para con el pueblo que gobernaban o decían representar.

Pero de estos temas, tendremos oportunidad en los siguientes capítulos de abordarlos con mayor amplitud, principalmente al exponer las conclusiones finales, en razón de que este capítulo concierne básicamente al aspecto histórico de nuestro Distrito Federal o ciudad de México.

b) PROCESO HISTORICO DEL D.F.

I. CONSTITUCION DE CADIZ.

La Constitución de Cádiz es el documento legislativo elaborado por los representantes de todos los dominios españoles, tanto en la península Ibérica como en ultramar, reunidos en las Cortes del mismo nombre, a instancias de Fernando VII, con el objetivo de dar al imperio español, una constitución liberal, siendo instaladas las Cortes, el 24 de septiembre de 1810 y promulgada la Constitución el 19 de marzo de 1812.⁽¹⁶⁾

En la nueva España tuvo una vigencia efímera durante dos períodos: primero, del mes de septiembre de 1812 al mes de agosto de 1814, y posteriormente volvió a tener vigencia durante un breve lapso en el año de 1820, lo que finalmente trajo como consecuencia la rebelión de los criollos, a quienes viendo afectados sus intereses, no les convenía su aplicación, por lo cual impulsaron la consumación de la Independencia.⁽¹⁷⁾

La mayoría de los autores coinciden en señalar a la Constitución de Cádiz como uno de los documentos legales más importantes dentro de la historia constitucional de nuestro país, esto, no obstante no ser documento elaborado por mexicanos ni en territorio

⁽¹⁶⁾ Serra, op. cit. pág. 154.

⁽¹⁷⁾ Ochoa, op. cit. pág. 226.

nacional; su importancia se debe, más que a la vigencia que tuvo en la Nueva España, sobre todo por la influencia que posteriormente produciría sobre otros ordenamientos constitucionales y por el marcado espíritu liberal que la inspiró.

Debemos recordar que para el año de 1812, año en el cual iniciará su vigencia la Constitución de Cádiz en Nueva España, se libraban importantes batallas entre los ejércitos insurgentes y los realistas, con lo que la guerra de independencia iniciada por don Miguel Hidalgo y Costilla continuaba, y para el año al que estamos haciendo mención, comenzaba a sobresalir la eminente figura de don José María Morelos y Pavón, con quien el movimiento independentista volverá a retomar nuevamente la importancia, que con la muerte de sus primeros y más importantes líderes parecía haber perdido.

Como es lógico deducir, difícilmente podríamos encontrar en la Constitución de Cádiz algún antecedente de lo que es nuestro Distrito Federal, porque como es sabido, únicamente en un país con una forma de gobierno republicana y federal, puede existir un lugar que sirva de residencia a los Poderes Federales o de la Unión, y en el caso que nos ocupa, claramente señala el artículo 14 de esta Constitución: "... el Gobierno de la Nación española es una Monarquía moderada hereditaria".⁽¹⁰⁾

De tal forma que lo que podemos considerar como digno de resaltar en la Constitución de Cádiz relacionado con la Nueva España y la ciudad de México,

⁽¹⁰⁾ Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808-1987. Porrúa. 14a. Ed. México. 1987. pág. 62.

básicamente es el contenido del artículo 10, el cual señala como parte integrante del territorio español en la América septentrional, a la Nueva España junto con otras provincias, y en el título VI, bajo el rubro intitulado "Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos", en el capítulo I, de los artículos 309 al 323, hace pleno reconocimiento de la existencia de los ayuntamientos, así como de los funcionarios que los habrían de integrar y las atribuciones que los cabildos tenían en sus respectivas jurisdicciones;⁽¹⁹⁾ cabe recordar la existencia del cabildo metropolitano, que por consiguiente era regulado en los conducente por los preceptos legales antes mencionados.

Dice el maestro Serra Rojas⁽²⁰⁾ que "las Cortes de Cádiz representaron el último intento para mantener las colonias en América", tratando de concederles una importancia que anteriormente no se les había dado, siendo consideradas en un principio, según dice el maestro Emilio Rabasa "simples propiedades suyas (de los españoles), sujetas a una administración que recogía los frutos casi espontáneos del fundo, imponiéndose el menor trabajo posible y aumentando el rendimiento mediante el esquilmo de los arrendatarios".⁽²¹⁾ Pero no fue posible ya entonces, apagar la llama de libertad que por diversos factores e intereses crecía en todas las clases sociales de la América mexicana, considerada aún como colonia española.

⁽¹⁹⁾ Idem. pág. 95-96.

⁽²⁰⁾ Serra. op. cit. pág. 156.

⁽²¹⁾ Rabasa, Emilio. *La Evolución Histórica de México*. Coordinación de Humanidades. Miguel Ángel Porrúa. 4a. Ed. México. 1986. pág. 80.

II. EL CONGRESO DE CHILPANCINGO.

El Congreso de Chilpancingo, también llamado Congreso de Anahuac, convocado a iniciativa de don José María Morelos y Pavón, fue el órgano colegiado encargado de expedir para la nación mexicana su primera ley fundamental. No debemos perder de vista el momento histórico en el cual el documento fue elaborado por el Congreso; recordemos que la lucha para obtener la independencia de España, aún habría de prolongarse por un período de siete años más, caracterizándose este tiempo por momentos de importantes victorias y un gran auge en el movimiento libertario, a la vez que también se vivieron momentos muy difíciles en los cuales parecía que la empresa iniciada años antes por Hidalgo y Allende, podría derrumbarse sin conseguir el objetivo por el cual se había iniciado y que ya tantas vidas había cobrado.

El Congreso se instaló en el mes de septiembre de 1813, caracterizándose por ser en cuanto a número, una asamblea verdaderamente pequeña, pues los miembros que la integraban eran un total de ocho: seis diputados fueron designados directamente por Morelos, siendo tres de ellos los integrantes de la extinta Junta de Zitácuaro, y que eran los siguientes: Ignacio López Rayón, diputado por Guadalajara, José María Liceaga, diputado por Guanajuato y José Sixto Verdusco, diputado por Michoacán; como suplentes fueron designados Carlos María de Bustamante, por México, José María Cos, diputado por Zacatecas y don Andrés Quintana Roo, diputado por Puebla; también

formaron parte del Congreso, dos diputados de elección popular: José Murguía por Oaxaca y José M. Herrera por Tecpan (hoy Estado de Guerrero).

Como resultado de las cruentas luchas que se libraban en todo el territorio de la Nueva España, el funcionamiento del Congreso fue bastante difícil e irregular, debido a que no pudieron tener una residencia fija durante toda su actuación, viéndose en la imperiosa necesidad de huir constantemente del enemigo español, que trataba incesantemente de destruir la junta legislativa, y esto debido al innegable impacto moral, que podría traer como consecuencia, el desánimo de las fuerzas insurgentes. Pero no obstante lo anterior, el 22 de octubre de 1814, en la ciudad de Apatzingán, fue sancionada la Constitución con el nombre de "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", documento en el cual, entre otros puntos de importancia, se consagra expresamente la emancipación plena de España, desconociéndose por completo, la figura del monarca español Fernando VII.⁽²¹⁾

La Constitución de Apatzingán fue el primer documento legal con carácter constitutivo hecho por los propios mexicanos, en este mismo territorio y para regir la vida de los habitantes de esta nación. De ahí la importancia que se otorgó al concepto de la soberanía popular, ejercida a través de la elección de los diputados que formaban el supremo congreso mexicano. Pero en el aspecto del gobierno, se concretó a consagrar la división de poderes, expresando las facultades pertenecientes a cada uno de los órganos

⁽²¹⁾ Tena. op. cit. pág. 28-29.

representativos del ejercicio del poder, manteniéndose la estructura colonial de la división territorial de provincias, siendo así que el concepto de República Federal no apareció dentro de los postulados constitucionales de 1814.

Podemos deducir como consecuencia lógica de lo antes señalado, que al no haberse constituido una República federada, no fue entonces necesario un espacio territorial para fijar la residencia de los poderes representativos de la Unión; pero lo que sí encontramos en el Decreto Constitucional es el ordenamiento de que habrían de residir en el mismo lugar las supremas autoridades de la América mexicana. Al efecto, transcribimos lo estipulado por los artículos 44 y 45 de esa Constitución:

Art. 44. Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, la una con el título de supremo gobierno, y la otra, con el de supremo tribunal de justicia.

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

Es en el contenido del artículo 45 donde se percibe que en los miembros del

Congreso de Anahuac, existía la convicción de que era necesario que los poderes en los que se dividía el ejercicio de la función gubernativa, tuvieran un lugar común de residencia. Consumada la independencia de México, en el Congreso Constituyente de 1824, esta idea resurgirá al calor de los debates legislativos, cuando se produzca el enfrentamiento parlamentario entre los partidarios del federalismo, y los de la corriente centralista, de donde habrá de surgir como una figura jurídica con fundamento constitucional, el Distrito Federal, hecho que habremos de analizar pormenorizadamente en el siguiente numeral de la presente tesis.

Por último, añadiremos en este apartado, que la Constitución de Apatzingán no tuvo vigencia, pese a que incluso, ya habían sido nombrados los titulares de los tres supremos poderes; pero las turbulencias de la guerra impidieron su actuación normal, agregándose a ello la muerte, un año después, del principal protector del Congreso, don José María Morelos, encargándose el caudillo insurgente Manuel Mier y Terán posteriormente, de la disolución de lo que quedaba de los tres poderes.

III. LA CONSTITUCION DE 1824.

Para el año de 1821, el movimiento independentista mexicano, había vivido momentos brillantes y positivos, en los que tuvieron una destacada actuación, diversos líderes militares y políticos; pero también tuvo que enfrentar situaciones verdaderamente desastrosas para la causa, lo que hacía sumamente difícil vislumbrar cuál sería el desenlace de la guerra en ese entonces. Es precisamente en el año que señalamos, cuando se conjugaron una serie de factores externos e internos que trajeron como consecuencia, la consumación de la independencia de México, previo entendimiento habido entre Agustín de Iturbide y el último virrey español, don Juan de O'Donojú, así como el general don Vicente Guerrero, el caudillo más importante en ese momento del movimiento de independencia, que mantenía el foco de resistencia en las regiones del sur del país; así que, firmados los Tratados de Córdoba el 24 de agosto de 1821, con base en el Plan de Iguala, entró finalmente el Ejército Trigarante a la ciudad de México, el 27 de septiembre del mismo año.

A partir de este momento, en el que la nación mexicana surge a la vida independiente, empezaron a operar diversos grupos que de acuerdo con sus concepciones políticas, habrán de luchar por implantar en nuestro país, las ideas que ellos concebían para la conformación del gobierno del Estado mexicano, llegando en ocasiones al extremo de llevar esas luchas, a verdaderos enfrentamientos armados, que por supuesto,

ningún beneficio trajeron a la nación mexicana en sus inicios como nación independiente.

Durante el breve espacio temporal, comprendido de finales 1821 al año de 1824, habrán de verificarse algunos cambios muy importantes en la estructura política del país, como el caso del ascenso al poder, y posterior caída de Agustín de Iturbide, primero como miembro preponderante de la Regencia, nombrada para el ejercicio del poder ejecutivo por la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano,⁽²³⁾ siendo electo posteriormente Emperador Constitucional del Imperio Mexicano por el Primer Soberano Congreso Constituyente,⁽²⁴⁾ reunido por primera vez el 24 de febrero de 1822 y que vería su fin el 31 de octubre del mismo año, sin haber conseguido su objetivo de dar a la nación una Constitución Política. Aunado a lo anterior, durante este período de aproximadamente tres años, actuaron cuatro órganos legislativos, demasiados para tan corto tiempo, mismos que fueron los siguientes: La Soberana Junta Provisional Gubernativa, el Primer Soberano Congreso Constituyente (que funcionó en dos etapas), la Junta Nacional Instituyente del Imperio Mexicano y el Segundo Congreso Constituyente, que instalado el 7 de noviembre de 1823, concluiría sus sesiones el 24 de diciembre de 1824.

Y fue precisamente este segundo Congreso Constituyente, el responsable de promulgar tres importantísimos documentos, a través de los cuales se conformará la

⁽²³⁾ Malpica. op. cit. pág. 668.

⁽²⁴⁾ Ibid.

figura jurídica del Distrito Federal; los documentos a los que nos referimos son los siguientes: Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de octubre de 1824, y por último, el Decreto del 20 de noviembre de 1824, que señaló a la ciudad de México como lugar de residencia de los poderes de la federación.

Es conveniente antes de continuar con el análisis de estos tres documentos, abrir un paréntesis para comentar brevemente que en la composición del Segundo Congreso Constituyente se había superado la pugna entre los partidarios de un gobierno unipersonal, en cualesquiera de sus categorías, y los partidarios de la República, surgiendo en este Congreso dos tendencias, que si bien coincidían en considerar a la República como la forma de gobierno más adecuada para la nación, diferían en el tipo de República que debería adoptarse: por un lado, se encontraban los partidarios de la República Federal, y por el otro lado los de la corriente centralista. Dentro del primer grupo, destacó la figura de don Miguel Ramos Arizpe, autor del Acta Constitutiva, a la que ya hemos hecho mención, y que sentaba las bases para la República Federal; por parte de los centralistas, se señala en primerísimo lugar a Fray Servando Teresa de Mier, aunque el mismo Fray Servando sostuvo no ser partidario de una República central, sino de "una federación, pero una federación razonable y moderada, una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente que debe hallarnos muy unidos". Su discurso donde hizo la anterior precisión es conocido

con el nombre de "Las Profecías", debido a que lo dio por terminado con la siguiente aseveración: "...preveo la división, las emulaciones, el desorden, la ruina y el trastorno de nuestra tierra hasta sus cimientos.." ⁽²⁵⁾ Sólo nos resta decir al respecto de este fragmento del discurso de Fray Servando, el exacto cumplimiento que desgraciadamente se manifestó en el país y las funestas consecuencias que vinieron aparejadas, al grado tal, que se perdió la mitad del territorio del país por los conflictos internos que parecieron eternizarse a lo largo de todo el siglo pasado.

Volviendo a nuestro tema central, señalaremos que al final, una mayoría de diputados del Congreso, se inclinaron por el sistema federal, entre otras razones, con el propósito de estabilizar al país, y dar satisfacción a diversas provincias, que constituidas en Estados Libres y Soberanos, amenazaban con la separación, si no eran reconocidos como tales, por el gobierno general.

Debemos agregar, que muy lejos de lograr la estabilidad de la nación, los enfrentamientos y desórdenes continuaron, auspiciados por los partidarios del sistema centralista, que no descansarían hasta lograr su objetivo.

Ahora bien, vamos a referirnos a los documentos antes mencionados ⁽²⁶⁾ que fueron la base para la configuración de la República Federal Mexicana y la designación de la

²⁵⁾ Ibid. pág. 781.
²⁶⁾ V. Supra 27.

ciudad de México como lugar de residencia de los poderes federales. El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana tuvo como objetivo principal, asegurar para la República el sistema federal, señalando en su artículo 5: "La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal". El artículo 6 indica como partes integrantes de la nación, a "...Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior...". Por último cabe señalar que el Acta a que nos estamos refiriendo, consagró en su artículo 9 la división de poderes.

Posteriormente, teniendo ya como base inicial el Acta Constitutiva a la que nos hemos referido, el Congreso Constituyente reafirmó en la Constitución de 1824, la adopción del federalismo para el gobierno de la República, según se estipuló en el artículo 5º constitucional, estableciendo la división de poderes en el artículo 6º, y más adelante, al enumerar las facultades exclusivas del Congreso General, señaló lo siguiente:

Art. 50: "Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes: Frac. XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado". Además, en la fracción siguiente, fue facultado también el Congreso, para variar esta residencia, cuando lo estimara necesario.

Así fue, que con fundamento en la fracción XXVIII del artículo 50 de la Constitución Política de 1824, el Congreso se abocó a buscar un lugar de residencia para los poderes supremos de la federación, habiéndose pronunciado la Comisión respectiva del Congreso porque la ciudad de Querétaro se convirtiera en asiento del gobierno general, pero nuevamente surge en los candentes debates del Congreso, la enorme figura del padre Mier, convirtiéndose en tenaz defensor de la ciudad de México, quien en una demostración más de su grandilocuencia privilegiada, y con argumentaciones de índole geográficas, históricas, políticas y sociológicas, obtuvo, contra lo propuesto originalmente por la Comisión, que la ciudad de México, y no la de Querétaro, se convirtiera en el lugar de residencia de los poderes federales; y es así como tuvo su origen el Distrito Federal, formalizándose su creación el 20 de noviembre de 1824, a través del "Decreto que señala a la ciudad de México, con el distrito que se expresa, para la residencia de los poderes de la federación".

El decreto en cuestión constó de diez artículos, y en resumen podemos decir que además de señalar a la ciudad de México como residencia de los poderes de la federación, estableció que su distrito tendría un radio de dos leguas a partir de la plaza mayor; se estableció en los artículos 4º y 6º, que el gobierno político y económico quedaban exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general, y que dicho gobierno nombraría un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal; y algo muy importante, fue que en su artículo 7º se preservó el régimen municipal y los

ayuntamientos, como instituciones que se heredaban desde la época colonial.

Así fue como se creó nuestro Distrito Federal, en el espacio territorial de la hasta entonces sólo conocida como ciudad de México. Algunos tratadistas coinciden en señalar que el modelo federal mexicano, fue una imitación extralógica del sistema norteamericano en cada una de sus partes; esta afirmación, que en diversos aspectos puede ser considerada como válida, en particular, al hablar del Distrito Federal como sede de los poderes federales, encontramos situaciones diferentes en la creación del Distrito de Columbia norteamericano, respecto del Distrito Federal mexicano. Recordemos que el Distrito de Columbia fue creado por el Congreso de Filadelfia, después de los ataques y hostigamiento de que fue víctima, sin que la autoridad responsable de ese espacio territorial hiciera nada al respecto, razón por la que los congresistas pensaron en la necesidad de que el gobierno nacional residiera en un lugar exento de jurisdicción de cualquier Estado de la Unión. Fue así, que a partir de la cesión territorial hecha por dos Estados de la Unión, se creó el Distrito de Columbia, como residencia oficial de los poderes federales, con un espacio territorial originalmente, de cien millas cuadradas, quedando a partir de 1846 el Distrito, con tan sólo un área aproximada de sesenta y dos millas cuadradas.⁴⁷⁷

En contra posición, en el caso del Distrito Federal mexicano, por facultad

⁴⁷⁷ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. 19a. Ed. México. 1983. pág. 305.

constitucional expresa otorgada al Congreso, se eligió una ciudad ya constituida y que además por su larga tradición y mayor desarrollo era superior a cualquiera de las otras existentes en el país, factores que contribuyeron definitivamente a inclinar la decisión final en favor de la ciudad de México.

La Constitución de 1824 tuvo vigencia hasta el año de 1835, período de tiempo en el cual no sufrió ninguna modificación, y por siguiente, tampoco la figura del Distrito Federal, hasta que la Constitución perdió vigencia, por el triunfo de la fuerzas conservadoras, que postulaban entre otros conceptos el de implantar una República centralista, situación que prevalecerá por algún tiempo en la historia de nuestra nación, y que abordaremos en los dos siguientes subtemas de esta tesis.

IV. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES. (1836)

La aseveración con la que concluimos el punto anterior, sobre la inalteración de la Constitución Federal de 1824, desafortunadamente no fue un indicio de que esos años, hasta llegar a 1836, hayan sido una época de estabilidad política y prosperidad para la naciente república, sino por el contrario, fue el inicio de una etapa en la historia nacional, caracterizada por una marcada turbulencia e inestabilidad social, económica, militar y política, en donde los cambios fugaces de Presidentes de la República, como consecuencia de golpes militares, llegaron a convertirse en algo cotidiano, trayendo como consecuencia el estancamiento en el desarrollo que el país debió de haber experimentado.

Tal parece que las predicciones hechas sólo unos años antes por Fray Servando Teresa de Mier⁽²¹⁾ tuvieron un exacto cumplimiento, porque cuando la nación mexicana requería de mayor unidad, cohesión en todas sus áreas y estabilidad político-militar y social para poder enfrentar las invasiones extranjeras alevosas que tuvieron verificativo y que tan alto precio costaron al país, principalmente la pérdida de casi la mitad del territorio nacional a manos del invasor norteamericano, los grupos políticos de entonces se encontraban enfrascados en un terrible enfrentamiento de ideologías y opiniones, en el que cada grupo o caudillo existente, buscaban únicamente obtener el triunfo de sus ideales, y en ocasiones, tan sólo para lograr un beneficio personal, como el caso del

²¹ V. *Supra*. pág. 28.

tristemente célebre Antonio López de Santa Anna.

Ahora bien, superadas las pugnas entre los partidarios de la monarquía o del imperio y los de la república, surgieron los partidarios del federalismo y los del centralismo, básicamente en los debates que se efectuaron en el seno del Congreso Constituyente de 24; pero con el paso del tiempo, fueron conformándose, con base en estas dos corrientes políticas dos partidos claramente definidos, que habrán de prevalecer durante buena parte del siglo pasado, alternándose en el poder y sosteniendo en no pocas ocasiones verdaderas luchas armadas por el control político: el partido Liberal y el partido Conservador.

En términos generales, siguiendo al maestro Daniel Moreno, podemos decir que los *liberales, ideológicamente hablando, fueron aquéllos que "recogieron el pensamiento y los propósitos de Hidalgo y Morelos, y que posteriormente, sostuvieron, entre otros postulados, la abolición de los privilegios del clero y la milicia, la supresión del reconocimiento del clero en asuntos civiles, como el matrimonio, el fomento de la circulación de la propiedad territorial, mejoramiento del estado moral de las clases populares, destruyendo el monopolio del clero en la educación pública, y por otra parte propugnaban también, en cuanto a la forma de gobierno, la republicana, democrática y federativa."¹⁹⁾

¹⁹⁾ Moreno. op. cit. pág. 122-123.

A su vez, el programa del partido conservador era diametralmente opuesto a lo sostenido por el grupo liberal. Dice el maestro Tena Ramírez que "adoptaba el centralismo en el gobierno y la oligarquía de las clases preparadas, y con el tiempo, se inclinó hacia la forma monárquica; defendía los fueros y privilegios tradicionales".⁽⁵⁰⁾

Paulatinamente, dentro del partido liberal, se fue manifestando una escisión entre sus miembros, pues un grupo de ellos, a los que se les conoció con el nombre de moderados, diferían del grupo restante, llamados liberales puros, básicamente en las tácticas a seguir. Los primeros consideraban que las reformas que habrían de adoptarse del género que fueren, deberían de hacerse paulatinamente y por vía del convencimiento, mientras los segundos, postulaban formas más rápidas y radicales para lograr sus fines.

Posteriormente, el grupo de liberales moderados fue acercándose cada vez más al partido conservador, coincidiendo con la preparación de diversos manifiestos a favor de un régimen centralista. El momento que tanto habían estado esperando los partidarios del centralismo había al fin llegado; a pesar de que en el Congreso General reunido en 1835, aún auspiciado por la Constitución de 1824 de tipo federalista, se dio una mayoría del partido conservador y de liberales moderados, el artículo 171 de la propia Constitución, establecía diversas prohibiciones, entre ellas la de reformar la forma de gobierno, por lo cual, encontrándose en la Presidencia el señor Miguel Barragán, el Congreso General reunido, tomó la decisión de convertirse en Congreso Constituyente. Acto seguido, se

⁵⁰ Tena. op. cit. pág. 199.

encomendó a una comisión del Congreso la elaboración del proyecto de reformas, destacándose principalmente en dicha Comisión Manuel Sánchez de Tagle y las opiniones de Lucas Alamán; así pues, el proyecto de bases constitucionales fue presentado al pleno del Congreso, discutido y aprobado el día 2 de octubre de 1836, convirtiéndose en ley fundamental el 23 del mismo año, con el nombre de Bases para la Nueva Constitución o Constitución de las Siete Leyes, de tendencia netamente centralista.

De esta manera, con el advenimiento del régimen centralista de 1836, se puso fin temporalmente no sólo al sistema federal, sino también por consiguiente al Distrito Federal como sede de los poderes federales. La nueva Constitución, dividida en siete leyes constitucionales, dispuso en la sexta ley, la división del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos, señalando en el artículo 1º que la República se dividiría en departamentos, con lo cual desaparecieron las entidades federativas. El Distrito Federal fue incorporado al Departamento de México a partir de febrero de 1837; extinguido el Distrito Federal, el departamento de México conservó como su capital a la ciudad de México y dividió el territorio en distritos.

Así podemos observar que a pesar de la transformación radical que sufrió el gobierno de la República bajo el régimen centralista, la ciudad de México conservó la importancia que durante toda la historia nacional, siempre ha ostentado. Al ser capital de un departamento (el de México), y haber existido un ayuntamiento en la ciudad hacia

1808, se cumplieran de esta forma con dos de las hipótesis que contemplaba el artículo 22 de la Sexta Ley Constitucional, para la conformación de ayuntamientos; dicho precepto decía en lo conducente: "Habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en que los había en el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil". Es decir, la ciudad de México, volvió a configurarse como un Ayuntamiento, con las atribuciones inherentes al mismo, y que el artículo 25 de la misma Sexta Ley señalaba, y que entre otras, eran las siguientes: Estaba a su cargo, la policía de salubridad y comodidad, el cuidado de las cárceles, los hospitales, las casas de beneficencia no particulares, las escuelas de primera enseñanza públicas, así como la construcción y reparación de puentes, etc.

Además de lo que señalamos antes, recordemos que como característica principal del régimen centralista de las Siete Leyes Constitucionales, la Segunda Ley estipuló la creación de un supremo poder conservador, que no era otra cosa que un super poder existente sobre los tres poderes clásicos para el ejercicio del gobierno, y que tenía como función, según el contenido de los artículos 9, 12, 15 y algunos otros más de esa Segunda Ley, guardar el orden constitucional y mantener el equilibrio entre los poderes sociales; ese supremo poder conservador, por disposición del artículo 19 de la mencionada Ley, residió en la capital. Art. 19: "Este supremo poder residirá ordinariamente en la capital; pero en el caso de que la seguridad pública, o la suya exija su traslación a otro punto cualquiera de la República, podrá acordarla o verificarla por tiempo limitado".

Hasta aquí concluimos el estudio del Distrito Federal durante este período de tiempo, si se permite la expresión, debido a que como hemos visto, durante la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales, fue suprimido, junto con el sistema federal; esta Constitución tuvo una vigencia aproximada de cinco años, debido a que con el Plan de Tacubaya y los convenios de la Estanzuela, terminó el régimen de las Siete Leyes, pero continuando el período de turbulencia en el país, característica de todo el siglo pasado.

V. BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA. (1842 - 1843)

El Plan de Tacubaya, que tenía como una de sus principales objetivos la terminación de la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales, contemplaba también, la convocatoria a un Congreso Constituyente, que tuviera las facultades amplias para constituir a la nación mexicana, según considerara más conveniente. Cabe señalar, que en 1840 se llevó a cabo un proyecto de reforma a la Constitución de 1836, por los diputados José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio del Castillo, Eustaquio Fernández y José Fernando Ramírez, sin que esas reformas llegaran a consumarse en la práctica. Además de el proyecto antes mencionado, en 1842 encontramos dos proyectos mas, sin que ninguno de ellos, haya tenido la oportunidad de cumplir su objetivo, por lo cual únicamente nos concretamos a hacer mención de ello.

Por lo que se refiere al Congreso que se había reunido para expedir una nueva Constitución, dejó de existir sin que hubiera expedido el nuevo documento, siendo más bien la Junta Nacional Legislativa, integrada por ochenta miembros designados por el entonces Presidente de la República, Nicolás Bravo, la que tomó como punto de acuerdo, que su labor no se reduciría a formular simples bases para una Constitución, sino que expediría una verdadera Constitución, a lo que se abocaron a partir de abril de 1843, culminando su labor, en junio del mismo año, conociéndose este documento con el nombre de Bases Orgánicas de la República Mexicana.

Al ser esta Bases Orgánicas de carácter centralista, no modificaron sustancialmente las condiciones de gobierno y división territorial que habían impuesto las Siete Leyes Constitucionales, aunque desaparecen por completo, la figura del supremo poder conservador, característica principal del anterior ordenamiento. El artículo primero de las Bases señalaba lo siguiente:

"La Nación Mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular". Como podemos observar en la lectura anterior, no se hace ninguna mención al sistema federal, porque el espíritu de esta ley, sigue siendo típicamente centralista, con su división territorial departamental (art. 4º) y gobernadores designados por el Presidente de la República en turno (art. 136).

Al no contemplar esta ley la creación de una forma de gobierno federal, tampoco debemos encontrar un Distrito Federal. En el artículo 4º además de establecer la división territorial de la República en departamentos, se señala la subdivisión de estos en Distritos, Partidos y Municipalidades. Sin existir un cambio notorio en el contenido de esta Constitución en relación con la anterior, no encontramos ninguna alusión a la ciudad de México en particular. Por lo tanto, podemos inferir que como sucedió durante la vigencia de las Siete Leyes, la ciudad seguía incorporada al Departamento de México, constituida en municipios y funcionando como tal, según la ley respectiva. Estas Bases

Orgánicas reglamentaron las facultades de las Asambleas Departamentales en lo relativo a la regulación municipal, según la fracción X del artículo 134, que establecía lo siguiente:

Art. 134: Son facultades de las Asambleas Departamentales: Fracc. X. "Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la policía municipal, urbana y rural".

La vigencia de estas Bases fue de aproximadamente tres años, una de las etapas más difíciles del ya de por sí tormentoso siglo pasado. Para el mes de agosto de 1846, habría de escenificarse por enésima ocasión, otro movimiento tendiente a derribar el régimen entonces existente, llamándose este movimiento, de la Ciudadela, que postulaba la reunión de un nuevo Congreso Constituyente, para la formulación de una nueva ley fundamental, dándose el caso de que durante el período de tiempo comprendido entre el término de la vigencia de las Bases Orgánicas en 1846 y el inicio de la del Acta Constitutiva y de Reformas de mayo de 1847, volvió a tener una efímera vigencia la Constitución Federal de 1824, con lo que terminó el predominio del régimen centralista, que por poco más de diez años, imperó en nuestro país.

VI. LA CONSTITUCION DE 1857.

En este apartado, analizaremos la figura del Distrito Federal dentro de la Constitución de 1857. Por la importancia de este documento, y con el propósito de exponer algunas de las ideas en torno al Distrito Federal por determinados miembros distinguidos del Congreso Constituyente correspondiente, prescindiremos de mencionar los hechos o documentos históricos sucedidos de 1847 a los inicios de los trabajos realizados por los miembros del Congreso Constituyente de 1856-1857.

Con fundamento en lo estipulado por el Plan de Tacubaya, reformado en Acapulco, siendo Presidente de la República con carácter de interino don Juan Alvarez, se convocó el 17 de octubre de 1855 al Congreso Constituyente, señalándose en el artículo 3º de la Convocatoria correspondiente, cuáles eran los Estados y Territorios que deberían nombrar representantes, mencionándose expresamente con derecho a elegir diputados, al Distrito Federal.⁽¹⁾

El 14 de febrero de 1856 iniciaron las juntas preparatorias, y el día 18 del mismo mes y año, el Congreso Constituyente inauguró sus labores, contando con la presencia del entonces Presidente de la República don Ignacio Comonfort. Diversos autores coinciden en señalar que el Congreso Constituyente en cuestión es, si no el de más, si

⁽¹⁾ Morales Jiménez, Alberto. La Constitución de 1857. Ensayo Histórico-Jurídico. Vol. I. Inst. Nacional de la Juventud Mexicana. México. 1957. pág. 38.

uno de los que mayor importancia en la historia parlamentaria de nuestro país ha tenido, tanto por la altura de sus debates, como por contar en su integración con elementos muy brillantes, siendo además ese Congreso, el que debió romper en cuanto a leyes fundamentales se refiere, con el conservadurismo que había predominado en el país con todas sus consecuencias conocidas, así como sentar las bases legales para la posterior evolución y desarrollo de la nación. Esta doble función es expresada de una manera clara y precisa por el maestro Emilio Rabasa, quien lo sintetiza con las siguientes palabras: "La obra de los constituyentes en 1856 comprendía dos tareas bien determinadas, aunque a veces se confundieran en un objetivo común: la una, de destrucción y demolición, consistía en aniquilar al bando conservador, acabar con la influencia del clero en los asuntos políticos, hacer la reforma social, como tantas veces lo dijeron en sus discursos los progresistas; y la otra, de reconstrucción y organización, consistía en establecer el gobierno nacional con el mecanismo más adecuado para un funcionamiento armonioso, tan automático como fuese posible".⁽²⁾

Antes de abordar brevemente algunos de los puntos más sobresalientes que en los debates del Congreso Constituyente se verificaron sobre el Distrito Federal, es pertinente establecer, que la composición del Congreso ideológicamente hablando, se integraba en su mayoría por liberales de tendencia moderada, que en algunas ocasiones, tal vez inconscientemente, parecían inclinarse hacia el conservadurismo, sobre todo en

⁽²⁾ Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la Organización Política de México*. 5a. Ed. Porrúa. México. 1976. pág. 87.

cuestiones religiosas; así que una minoría era de tendencia radical, pero fueron precisamente estos diputados minoritarios los que más se destacaron en los debates, por la profundidad, el peso y la fundamentación de carácter jurídico, político, social y hasta histórico, que daban a sus argumentos, lo que trajo como consecuencia, un marcado triunfo de sus ideas reformistas, reflejadas finalmente en el contenido de la Constitución expedida por ese Congreso. Podemos mencionar dentro de ese reducido, pero privilegiado grupo de legisladores a manera de ejemplo, a don Ponciano Arriaga, don Guillermo Prieto, don Francisco Zarco, don Ignacio Ramírez, don José María Castillo Velasco, don Valentín Gómez Farfás, don Francisco de Paula Cendejas, por citar tan sólo algunos de este inigualable grupo de diputados, forjadores de la Constitución liberal de 1857, que servirá de modelo al Proyecto de Constitución de 1916, elaborado por don Venustiano Carranza, y que con las reformas y adiciones determinadas por el Congreso Constituyente de 1917, llegó a convertirse en la ley fundamental de nuestro país, aún vigente en nuestros días.

Los debates más importantes en el pleno del Congreso Constituyente de 1856-57, sobre la naturaleza jurídica del Distrito Federal y los derechos políticos de que habrían de gozar sus habitantes, se produjeron precisamente al discutirse los artículos 46 de la Constitución (artículo 50 del proyecto de Constitución) y el artículo 72 frac. VI (artículo 64 del proyecto de Constitución). En este capítulo nos centraremos al primer aspecto, dejando para el capítulo siguiente el análisis sobre los derechos políticos de los habitantes

del Distrito en la elección de sus autoridades. Es de mencionarse que la base bibliográfica que ha servido para llevar a cabo el análisis de este apartado, fue la obra del cronista y participante directo del Congreso de 1856-57, don Francisco Zarco, titulada "Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)".⁽²⁾

Dicho lo anterior, mencionaremos que fue durante las sesiones de los días 10 y 13 de octubre, 11, 12 y 20 de diciembre del año 1856 y las celebradas los días 3, 7 y la permanente del 28 al 31 de enero de 1857, donde se debatió básicamente lo relativo al Distrito Federal. Originalmente, la Comisión de Constitución respectiva, propuso decidir la salida de los poderes federales de la ciudad de México, además de que la residencia que se fijara, se consagrara como punto constitucional, no sujeto a continuas variaciones. La propuesta original contemplaba la traslación de los poderes a la ciudad de Querétaro, y al verificarse dicha traslación, se erigiría el Estado del Valle de México dentro de los límites entonces fijados al Distrito Federal. Existió un gran número de diputados que se manifestaron como partidarios de esta propuesta, entre otros, los diputados por el Estado de Jalisco, Espiridión Moreno y Albino Aranda, el diputado veracruzano José María Mata, así como Ignacio Olvera y León Guzmán por el Estado de México.

Buena parte de la argumentación contra la estancia de los poderes federales en la ciudad de México, la encontramos en los discursos pronunciados por el diputado

⁽²⁾ Zarco, Francisco. Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857). El Colegio de México. Fondo de Cultura Económica. México. 1957. pág. 1009.

Moreno, que entre otros argumentos, señalaba lo siguiente: "Esta ciudad "benemérita" (refiriéndose a la ciudad de México), no es más que un foco de corrupción que pervierte cuanto existe, encierra la mayoría de retrógrados y a los que suspiran por los tiempos de Felipe II. Estas gentes acostumbradas al lujo y a las pompas virreinales, tienen tendencias aristocráticas..." Más adelante señaló que en la ciudad de México se combinó la paz con los Estados Unidos y que también se habían firmado todo género de iniquidades, para después agregar: "Conviene pues, que el gobierno abandone esta atmósfera corrompida, que salga a mudar temperamento y respirar aires más puros...", para terminar su discurso, señalando lo siguiente: "No puede negarse que en la ciudad de México hay hombres ilustrados; pero es evidente que aquí se desentienden los intereses públicos, que aquí se corrompe, que aquí la disipación hace que los diputados se olviden de sus Estados, y que aquí, gracias al lujo, a la intriga y a las malas costumbres claudiquen los hombres más honrados".

Otros partidarios del cambio de residencia de los poderes federales, como el diputado Olvera, expusieron argumentos de carácter más jurídico que de índole moral para defender sus posiciones; el diputado antes mencionado sostuvo la imposibilidad de que la ciudad de México fuera capital de la federación y de un Estado al mismo tiempo; recordó algunos conflictos escenificados en 1846 al restaurarse la federación entre los gobiernos local y federal por la propiedad de ciertos edificios, pero sobre todo, hace referencia al choque inevitable, cuando se trate de la fuerza pública y de la propiedad, "al

grado tal que con una fuerza pública numerosa, la ciudad entonces, podría lanzar de su recinto al gobierno nacional". A pregunta expresa hecha a la Comisión respectiva, el diputado Villalobos expuso como principal argumento para fijar la residencia de los poderes federales en Querétaro, que esa ciudad "es un punto céntrico y que otra vez ha servido de residencia a los supremos poderes federales".

Ahora bien, por el otro lado, encontramos que la ciudad de México tuvo el privilegio de contar como su grupo defensor, tanto de seguir ostentando el carácter de Distrito Federal, como de los derechos de sus habitantes en materia de elección de sus autoridades locales, al brillante grupo de diputados liberales avanzados, entre los que destacaron los siguientes: Francisco Zarco, diputado por Durango, Guillermo Prieto, diputado por Puebla, don José María del Castillo Velasco y Francisco de Paula Cendejas, representantes del Distrito Federal, así como el diputado Ignacio Ramírez, diputado por Sinaloa y Francisco J. Villalobos, por San Luis Potosí.

El diputado Francisco Zarco calificó las razones que tuvo la comisión respectiva para fundamentar la traslación de los poderes federales a Querétaro, como fútiles, pueriles y hasta vulgares, pues se redujo a atribuir los males públicos a la corrupción, al lujo y a los placeres de esta ciudad (de México), y a creer que el cambio de aires haría mejor a los hombres públicos. Recordó los grandes servicios que en todo tiempo había prestado a la causa de la libertad y de la independencia, manifestando que el Distrito

agotaba sus recursos en contribuir a las cargas federales, y que prácticamente solo resistió la invasión americana, además de vencer a la reacción, pues del Distrito salieron todas las fuerzas y todos los recursos para la última campaña de Puebla, señalando en otra parte de su discurso que "... la virtud no está en la barbarie, y no es la civilización de México la que corrompe a hombres ya corrompidos que por medio de intrigas vienen a ocupar puestos públicos".

Por su parte, el brillante constitucionalista José M. del Castillo Velasco defendió la posibilidad de que en un momento dado pudieran coexistir en un mismo lugar los poderes federales y los poderes locales: "Se ha creído que hay incompatibilidad entre el poder local y el federal, y esto no es exacto, porque la Constitución determina cuál es la órbita que a cada uno corresponde. Si la traslimitan se convierten en revolucionarios. Sólo así podría haber choque. Son casos de revolución, que si se cree que el país ha de vivir en perpetuas asonadas, es hasta ridículo estarse ocupando en darle una Constitución". Ahí queda esta brillante argumentación constitucional en cuanto a la delimitación de poderes.

En cuanto a la conveniencia de fijar la residencia de los poderes federales en la ciudad de Querétaro o bien en la ciudad de México, nuevamente es don Francisco Zarco, quien con la brillantez que lo caracterizó expone su argumentación para dejar en claro que era la ciudad de México la que mejor reunía las condiciones para albergar más convenientemente al gobierno federal; expone el ilustre legislador, defensor de la ciudad

de México, que Querétaro no era el punto más a propósito, ni por su posición, ni por sus recursos; manifestó que al haber sido la sede del gobierno general en 1848, a pesar de la generosidad y hospitalidad de la ciudad, los miembros del Congreso y los empleados todos, tuvieron que alojarse en las celdas de los claustros, faltaban edificios públicos y los recursos indispensables para la existencia de todo el gobierno, finalizando su discurso de la siguiente manera: "Aquí, (en la ciudad de México), para conservar el orden, no se necesitan guarniciones, porque una ciudad activa, que es centro del comercio y de la industria, que es ilustrada, que no se deja extraviar por el fanatismo, se defiende por sí sola, es la mejor garantía para la conservación de la paz, pues el trabajo y la propiedad nunca son favorables a motines y asonadas. Ninguna revolución liberal puede consumarse si no cuenta con el apoyo del valiente pueblo de México.

Lo anteriormente expuesto, fue sólo un breve resumen de algunas intervenciones suscitadas en el Congreso de 1856-57; ahora bien, el propósito de resaltar estas ideas de los miembros del Congreso, es con el propósito de advertir que los argumentos expuestos, a más de un siglo de distancia, siguen teniendo vigencia en uno y en otro sentido, preferentemente al discutir, ahora que prácticamente no existe controversia respecto al lugar de residencia de los poderes federales, el derecho que deben o no tener los habitantes de la capital del país, para elegir de manera libre, directa y democrática, a las autoridades que han de ejercer el gobierno en la esfera local.

Por último, habremos de decir que previamente debatido el punto para que Querétaro se convirtiera en Distrito Federal, por una diferencia de dos votos, se decide no trasladar los poderes a esa ciudad, y posteriormente al presentarse el dictamen que contemplaba fijar en la ciudad de Aguascalientes la residencia de los poderes, es rechazado por cuarenta y tres votos contra treinta y seis. Finalmente, el 7 de enero de 1857, fue aprobado por 67 votos contra 12, el voto particular de los señores diputados Mata, Villalobos y Zarco, que proponía dejar a los congresos constitucionales futuros, la facultad de fijar y variar la residencia de los poderes de la federación.

En conclusión, el artículo 43 de la Constitución Federal de los Estado Unidos Mexicanos de febrero de 1857, señaló al Estado del Valle de México como parte integrante de la federación, y el artículo 46 condicionó la erección del Estado del Valle de México, a que los supremos poderes de la federación, cambiaran su lugar de residencia. Dice así el precepto antes indicado:

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

Hasta aquí el tema del Distrito Federal en la Constitución de 1857, que dejó en suspenso la variación del lugar de residencia de los Poderes Federales, con el propósito

de que fueran los congresos posteriores, quienes tuvieran la facultad de cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Unión, según se estipuló en la fracción V del artículo 72 de esa ley fundamental; y en la actualidad, como ya hemos mencionado, parece ser un problema completamente superado, aunque sigue prevaleciendo la controversia sobre la participación de los ciudadanos, para elegir vía el sufragio libre y directo a sus autoridades, problema que habremos de abordar más detenidamente en los capítulos siguientes.

VII. LA CONSTITUCION DE 1917.

Antes de exponer la cuestión del Distrito Federal en la Constitución de 1917, así como en el Congreso que dio origen a la misma, en pocas líneas haremos un pequeño resumen de algunos de los sucesos históricos más relevantes que se verificaron durante el período comprendido entre el inicio de la vigencia de la Constitución de 1857, y la convocatoria al Congreso que ha de expedir la Constitución de 1917.

Tal y como sucedió en 1824, al promulgarse la Constitución de 1857, caracterizada por un marcado espíritu liberal, no podemos decir que este hecho haya permitido a nuestro país el establecimiento de un gobierno con bases sólidas, que contara con el apoyo de las mayorías y que por ende, tuviese como objetivo prioritario conducir a la nación entera por el camino del progreso que urgentemente requería. No fue de ninguna manera así, sino que casi inmediatamente después de su promulgación, empezaron a manifestarse diversos sectores políticos, militares y eclesiásticos, en contra de las reformas que habían sido establecidas en la Constitución. Y así, tenemos una serie de acontecimientos que sucedieron en el país, muchos de ellos de carácter militar, como la guerra de Tres Años, iniciada en 1858, y que habría de prolongarse hasta el mes de enero de 1861; posteriormente tuvo verificativo la invasión europea, en especial la francesa, como consecuencia de la suspensión decretada en el pago de la deuda externa, y que provocaría posteriormente el establecimiento del Imperio de Maximiliano de Habsburgo

en mayo de 1864, a instancia de los grupos más reaccionarios de aquél entonces, y que habrían de terminar fatalmente para el frustrado emperador, quien fue fusilado al restablecerse la República.

Después de los gobiernos de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada, surge la figura de Porfirio Díaz, quien, inconforme con la reelección de Lerdo de Tejada, y mediante la elaboración y promulgación de su propio plan, conocido como Plan de Tuxpan, reformado en Palo Blanco, accedió al poder en el año de 1876; tras un período de cuatro años en el gobierno del general Manuel González Flores, don Porfirio Díaz retornó al poder para perpetuarse como Presidente de la República hasta 1911, año en el cual dimitió definitivamente para salir rumbo al exilio y morir en Francia en 1915.

La abdicación y posterior salida del país del general Díaz, fue motivada principalmente por el movimiento iniciado por un grupo político conocido como Antireeleccionista, cuyos miembros se oponían a que don Porfirio continuara en el poder; el líder de ese grupo político, que posteriormente formará un verdadero Partido, era don Francisco I. Madero, autor del Plan de San Luis, mismo que sirvió de base al movimiento de Revolución Mexicana, iniciado el 20 de noviembre de 1910.

Un año después, el señor Madero accede al poder, pero en 1913 es asesinado arteramente por el traidor y ursupador Victoriano Huerta. Este personaje sumió al país

en el desorden y la anarquía, razón por la cual le hicieron frente los principales jefes revolucionarios, como Francisco Villa, Alvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, Emiliano Zapata y, principalmente Venustiano Carranza, al frente del ejército constitucionalista, y enarbolando el Plan de Guadalupe.

Derrotado Huerta, las pugnas entre las diversas facciones revolucionarias, no se hicieron esperar, librando varias batallas, y alternándose en el poder, diversos individuos apoyados por las distintas fuerzas en pugna, hasta que los ejércitos carrancistas, entraron a la ciudad de México, verdaderamente fortalecidas, al igual que su gobierno provisional, llevando a cabo, entre otras acciones importantes, la convocatoria para la celebración de un Congreso Constituyente, reunido en 1916 y que dio a la nación su última ley constitucional de los tiempos modernos, vigente hasta nuestros días.

Con el firme propósito de llevar adelante pronta y expeditamente las reformas liberales que se habían iniciado con la promulgación de la Constitución Federal de 1857 y posteriormente con las Leyes de Reforma, así como para lograr un efectivo mejoramiento de las condiciones sociales, políticas, económicas y jurídicas de las clases campesina y proletaria, que conforman el grueso de la población mexicana, el llamado Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza, convocó al Congreso antes mencionado, que instalado en la ciudad de Querétaro, tuvo como único propósito, recibir, analizar, debatir, (en su caso reformar) y aprobar el proyecto de Constitución

elaborado por el mismo Venustiano Carranza.⁶⁴⁰

Este proyecto, al abordar la cuestión relativa al Distrito Federal, le dio un giro muy importante en su tratamiento constitucional en comparación con lo establecido en la anterior Constitución, tanto en la forma de considerar al lugar de residencia de los Poderes Federales, como lo relativo a la participación de los habitantes del Distrito en la elección de las autoridades locales.

Por lo que hace al lugar de residencia de los Poderes Federales el artículo 43 del proyecto de Constitución, al enunciar las partes integrantes de la Federación, señalaba en su parte final, como parte integrante al Distrito Federal, a diferencia del artículo 43 de la Constitución de 1857, que mencionaba al Estado del Valle de México como una entidad federativa más y no al Distrito Federal. Considero como más adecuado a la realidad jurídica del Distrito Federal, el texto del artículo 43 en el proyecto de Constitución de 1916, que el manejado en la Constitución de 1857, porque si bien es cierto que el artículo 43 de la Constitución de 1857 consideraba al Distrito Federal como una entidad federativa más, dándole el nombre de Estado del Valle de México, su realidad era diferente, porque recordemos que el artículo 46 de la misma Constitución, condicionaba la formación de dicha entidad federativa, a que los poderes de las Unión fuesen trasladados a otro lugar; aunado a lo anterior, el mismo ordenamiento legal, en su artículo 72 fracción VI, dispuso que el Congreso General tuviese facultad tanto para el

⁶⁴⁰ Tena. op. cit. págs. 808-811.

arreglo interior del Distrito, como para fijar rentas a las autoridades locales, para el cumplimiento de sus funciones, lo que obviamente, no ocurría en las verdaderas entidades federativas.

El texto del artículo 43 del proyecto de Constitución de Carranza, no sufrió alteración alguna al ser sometido a consideración en el Pleno del Congreso, por lo cual, el Distrito Federal fue considerado como parte integrante de la Federación.

El artículo 44 del proyecto de Constitución, correspondiente al artículo 46 de la Constitución de 1857, variaba no sólo en el numeral respectivo, sino que el contenido del mismo fue también en gran medida modificado, porque el Proyecto de Carranza, a diferencia de la Constitución de 1857, no contemplaba la posibilidad de que los poderes federales fuesen trasladados a un lugar diferente a aquél en donde habitualmente habían venido residiendo, o sea, la ciudad de México. Además, el proyecto contemplaba la anexión al territorio que hasta ese momento poseía el Distrito Federal, de algunos distritos adyacentes al mismo, con el fin de fortificar las defensas naturales, que ya de por sí tenía el Valle de México.

El texto del artículo 44 en el proyecto de Constitución, señalaba lo siguiente: "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, más el de los Distritos de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la

parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero con el Estado de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo".

Al ser presentado en el pleno del Congreso Constituyente este artículo, se expusieron las razones que tuvo el señor Carranza para proponer la variación territorial del Distrito Federal, aumentando su extensión que hasta entonces poseía, y que, según lo expresó en el Dictamen correspondiente la Comisión de Constitución respectiva, esas razones fueron de características militares, políticas y civiles: Carranza consideraba que con el ensanchamiento del Distrito Federal, sus fortificaciones naturales también aumentarían, haciendo de la ciudad de México, en caso de una guerra con alguna potencia extranjera, una formidable plaza fuerte, que sería el último reducto, la última línea de defensa del país. Además, consideraba al Distrito Federal como una localidad capaz de subsistir con sus propios recursos, y pensaba que con la implantación de maquinarias y técnicas agrícolas modernas, podría lograrse una elevada producción en el campo. Por último, señalaba que contando el Valle de México con límites, recursos y administración propios, se lograría constituir un lugar bastante adecuado para la residencia de los Poderes Federales, con lo que se lograría también, mayor independencia de los Estado integrantes de la Federación.¹²⁵

¹²⁵ Cámara de Diputados. XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. págs. 535-537.

No obstante las consideraciones anteriores, el pleno del Congreso recibió por parte de la 2a. Comisión de Constitución un artículo 44 que consideraba como territorio del Distrito Federal, a aquél que en ese momento lo venía conformando, sin las anexiones propuestas por Venustiano Carranza en su proyecto, además de complementar el contenido del artículo, señalando que el caso de que los poderes federales cambiaran su lugar de residencia, se erigiría el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que al efecto fijase el Congreso Federal. Dice textualmente el artículo 44 Constitucional actual:

Art. 44: "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"

Fueron aprobados estos artículos por el Congreso Constituyente de la siguiente manera: el artículo 43, por 153 votos contra 4, y el 44 por unanimidad de 157 votos, con lo cual pasaron a formar parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917.

A partir de la promulgación de la última Constitución Mexicana, la ciudad de México no ha sido objeto de cuestionamientos dignos de tomarse en cuenta por su realeza y seriedad, como lugar de residencia de los Poderes Federales, ni mucho menos la

existencia del sistema federal como forma de gobierno de nuestra República, con su consecuente necesidad de contar con un lugar de residencia para las autoridades que representan dicho sistema del gobierno; en opinión personal, la razón por la cual la ciudad de México ha superado la polémica de ser Distrito Federal, es que no existe algún otro lugar en el país que reúna las características que posee la ciudad de México en todos sus aspectos, desde su larga tradición histórica, que como ya ha quedado expuesto, se remonta hasta la época prehispánica, y que nunca, a través de los siglos, ha perdido ni disminuido, hasta la infraestructura necesaria para el normal funcionamiento de las autoridades federales, incluido también entre otros, el aspecto emocional y psicológico de las habitantes de todo el país, que saben y dan por descontado que la ciudad de México es y será siempre la capital de la República y ciudad de todos los mexicanos, a pesar del marcado sentimiento de regionalismo que prevalece en todo el país.

Ahora bien, hasta este momento, durante el desarrollo de este primer capítulo, hemos tratado con toda intención, de referirnos lo menos posible a las distintas maneras a través de las cuales se han integrado los órganos del gobierno local del Distrito Federal, y la participación que mediante el sufragio, han tenido las ciudadanos que han habitado en el Distrito, para la elección de los funcionarios que han dirigido y dirigen actualmente los destinos de esta enorme urbe, durante las épocas constitucionales más importantes de nuestra historia, hasta los días actuales, incluida la reforma político-jurídica del Distrito Federal de 1993; el motivo de lo anterior, es que en nuestro siguiente capítulo habremos

de dedicarnos a la exposición y análisis de las diferentes formas que nuestras leyes fundamentales más importantes, y los congresos respectivos, de los cuales han emanado esas leyes, contemplaron para la integración de los órganos de gobierno local del Distrito Federal y la participación que a los ciudadanos del mismo, se les ha otorgado para elegir a los funcionarios que han ocupado y que aún actualmente ocupan, esos órganos de dirección gubernamental; los capítulos 3 y 4 los dedicaremos a la Reforma de 1993; por lo tanto, hecha la anterior aseveración, concluimos nuestra exposición del proceso histórico del Distrito Federal, desde su antecedente histórico más lejano y hasta nuestros días.

CAPITULO 2.- LA INTEGRACION CONSTITUCIONAL DE LAS AUTORIDADES DEL D.F.

a) EL SUFRAGIO: CONCEPTO Y CARACTERISTICAS GENERALES.

Uno de los reclamos populares que más se ha manifestado, no sólo en la historia política de nuestro país, sino a través de la historia de la humanidad toda, es el justo reclamo popular de democracia, entendida ésta en opinión personal, y reduciendo el concepto a su más simple consideración, como la acción del pueblo a través de la cual toma las decisiones de gobierno.

Ahora bien, esta participación del pueblo en la toma de decisiones de carácter gubernamentales, no puede verificarse en una forma directa, porque las grandes extensiones territoriales que median entre las poblaciones, así como las enormes masas o conglomerados humanos, hacen del todo imposible la participación directa del pueblo, a la usanza de los antiguos villorios griegos o de los cantones suizos, en el ejercicio de la función gubernativa, por lo cual, son los habitantes de un Estado que reúnen ciertos requisitos previamente establecidos, aquéllos que tienen la calidad de ciudadanos del Estado, quienes a través de un conjunto de derechos que las leyes supremas de cada país contemplan, pueden participar en la integración de los órganos de gobierno de su Estado, mediante mecanismos diversos que las mismas legislaciones han implementado.

Estos derechos, que como hemos asentado en el párrafo anterior, únicamente los poseen aquéllos que disfrutan de la calidad de ciudadanos, caen en la categoría de derechos políticos, por su naturaleza de función pública, que los ordenamientos legales otorgan a un sector de la población, como prerrogativa o como obligación. Estos derechos, se diferencian de los derechos de carácter civil, según el maestro Serafín Ortiz Ramírez, por su propia naturaleza, ya que los derechos civiles, "corresponden a todos los súbditos de un país, sin distinción de ninguna clase, o especie, y su ejercicio es cuestión de carácter exclusivamente privado"²⁴⁾ mientras que como hemos establecido, los derechos políticos sólo corresponden a aquéllos que reúnen la calidad de ciudadanos.

Una de las características de índole político más importantes que podemos observar en la constitución de los Estado modernos, es la participación de los ciudadanos en la toma de las decisiones políticas fundamentales, que necesariamente han de traer alguna clase de efectos en su vida individual y colectiva. Esta participación ciudadana, es factible gracias a ese conjunto de derechos existentes en prácticamente todas las legislaciones del mundo, y que incluso, al mismo Estado que los contempla, le otorga una mayor fortaleza, debido al apoyo popular en que se sustenta.

Si ya asentamos que los derechos políticos son aquéllos que permiten a los ciudadanos de un Estado participar en la función gubernativa, cabe ahora preguntarse,

²⁴⁾ Ortiz Ramírez Serafín. Derecho Constitucional Mexicano. Cultural, T. G. S.A. México. 1961. pág. 195.

¿Cuáles son esos derechos políticos a que nos estamos refiriendo? Hauriou señala dentro de la clasificación correspondiente a los derechos políticos, al derecho de voto en las elecciones (sufragio),⁽⁷⁷⁾ el derecho de elegibilidad, es decir, la posibilidad de convertirse en candidato a ocupar un puesto de elección popular y el derecho de adhesión a un partido político, entre otros.⁽⁷⁸⁾

De los derechos políticos antes señalados, habremos de interesarnos por el primero de los citados, es decir, el sufragio, para lo cual, después de consultar a varios tratadistas, tanto nacionales como extranjeros, habremos de exponer algunas de las concepciones que existen sobre el tema que nos interesa.

Para el maestro Felipe Tena Ramírez, "el sufragio es la expresión de la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos"⁽⁷⁹⁾

⁽⁷⁷⁾ Es frecuente que las legislaciones constitucionales y electorales, incluida la mexicana, confundan y manejen como términos sinónimos los conceptos "sufragio" y "voto". Esto, de acuerdo a la doctrina constitucional, no es correcto, porque según lo expuesto por tratadistas como Rafael Bielsa, Joaquín V. González y Carlos S. Fayt, podemos concluir que el voto es el género, y el sufragio es la especie; mientras el sufragio es una función pública, el voto es la forma práctica de sufragar. Se vota en el seno de las Cámaras legislativas, en diversos cuerpos colegiados, como es el caso de nuestros Tribunales Colegiados, se vota en todo tipo de instituciones políticas, económicas, comerciales, sindicales, etc., para tomar ciertas decisiones, y se vota también, ejerciendo el derecho político que consagra la constitución, participando en la elección de representantes y dirigentes gubernamentales. Este derecho que ejercen los ciudadanos que cumplen con los requisitos que establece la ley respectiva, es lo que jurídicamente podemos considerar como sufragio.

⁽⁷⁸⁾ Hauriou, André, Jean Gicquel, Patrice Gelard. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. 2a. Ed. Ariel. Barcelona. España. 1980. pág. 227.

⁽⁷⁹⁾ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 19a. Ed. Porrúa. México. 1983. pág. 92.

El licenciado Fernando Serrano Migallón nos dice que el sufragio es el "derecho que tienen los ciudadanos de elegir a sus gobernantes".⁽⁴⁰⁾

El maestro Eduardo Andrade considera al sufragio como el "derecho de participación electoral, es decir, la posibilidad de participar en la decisión que habrá de tomar por medio de las elecciones".⁽⁴¹⁾

Por el lado de los autores extranjeros, Pablo Lucas Verdú dice que es a través del sufragio que "los ciudadanos ejercen el derecho reconocido en las normas constitucionales y ordinarias, y con arreglo a las mismas, participan en la fijación de la orientación política nacional, eligiendo a los candidatos para los puestos parlamentarios y otros cargos públicos...".⁽⁴²⁾

Para el autor español Nicolás Pérez Serrano "constituye el sufragio una operación administrativa por su forma y procedimiento, mediante la cual se designa a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos".⁽⁴³⁾

⁽⁴⁰⁾ Serrano Migallón, Fernando. Legislación Electoral Mexicana Génesis e Integración. Miguel Ángel Porrúa librero-editor. México. 991. pág. 39.

⁽⁴¹⁾ Andrade Sánchez, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política 2a. Ed. Harla. México. 1990. págs. 168-169.

⁽⁴²⁾ Verdú, Pablo Lucas. Curso de Derecho Político. Tecnos. Madrid. España. 1976. Vol. III. pág. 208.

⁽⁴³⁾ Pérez Serrano, Nicolás. Tratado de Derecho Político. 2a. Ed. Civitas. Madrid. España. 1984. pág. 337.

Por último, el argentino Carlos S. Fayt nos indica que el sufragio "consiste en el derecho político que tienen los miembros del pueblo del Estado de participar en el Poder como electores y elegidos".⁽⁴⁴⁾

Entonces, tomando como base todo lo hasta aquí expuesto, especialmente las concepciones que los autores antes señalados han expresado acerca del sufragio, podemos decir que para nosotros el sufragio es el derecho político debidamente consagrado en las leyes fundamentales de cada uno de los Estados, a través del cual son facultados los ciudadanos de cada uno de ellos que cumplan con los requisitos legales establecidos, para participar en la acción gubernativa, mediante la elección de quienes los habrán de representar y de aquéllos que habrán de dirigir los órganos de administración y gobierno.

Ahora bien, el ejercicio del sufragio no es, ni ha sido exactamente igual en todos los países del mundo, por lo que resultaría muy difícil caracterizarlo en forma general, es decir, en todas aquellas partes del mundo donde es practicado, pero entre nosotros, podemos caracterizarlo diciendo que el sufragio es universal, libre, secreto y directo.

Jurídicamente hablando, el sufragio es universal, cuando no existe ninguna restricción o impedimento para su ejercicio, por razones económicas, de capacidad intelectual, y hasta de tipo sexual.⁽⁴⁵⁾

⁽⁴⁴⁾ Fayt, Carlos S. Derecho Político. 7a. Ed. Deplema. Buenos Aires. Argentina. 1988. Tomo II. pág. 153.

⁽⁴⁵⁾ Naranjo Mesa, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Temis. Bogotá. Colombia. 4a. Ed. 1991. pág. 370.

Se dice que el sufragio es libre porque el ciudadano que ha de ejercerlo no va constreñido por nadie y bajo ninguna circunstancia a emitir su voto forzosamente en favor de determinado partido o candidato,⁽⁴⁶⁾ siendo esta característica del sufragio moderno en nuestro país aún, un anhelo por alcanzar, debido a que no es para nadie desconocido, que en bastantes ocasiones sí se ha establecido alguna presión, básicamente de tipo emocional y laboral, principalmente en contra de algunas de las clases sociales más desprotegidas de la sociedad; ciudadanos pertenecientes a la baja burocracia, a la clase obrera, campesina y comerciantes en pequeño, son manipulados arbitrariamente por sus líderes, de preferencia en períodos electorales, no sólo para asistir a determinados actos de campaña organizados para los candidatos del partido que actualmente se encuentran en el poder en México, sino también para que el día de las elecciones sufraguen por los candidatos que más convienen a sus muy particulares intereses (que no necesariamente son los mismos intereses de los ciudadanos), llegando al extremo esos personajes, en declarar sin recato alguno ante los medios masivos de comunicación, el compromiso de determinado número de votos para la causa del o los candidatos del Partido Revolucionario Institucional, en una anticipada y anunciada violación a la libertad del sufragio, que nuestras leyes electorales proclaman para todos los ciudadanos.

A nuestro juicio, el único sufragio que los llamados representantes sindicales, obreros, campesinos podrían comprometer, sería el suyo propio, siendo necesario que el

⁽⁴⁶⁾ Ortíz. op. cit. pág. 203.

imperio de la ley termine de una vez por todas, con añejos vicios que aún siguen operando en la vida política de nuestro país. Lógicamente, para esto, se requiere además, la voluntad política de los funcionarios gubernamentales para dar cabal cumplimiento a los derechos que consagra nuestra Constitución y las leyes que de ella emanan para los ciudadanos porque una ley, por muy buena que sea, no servirá de nada si no se le respeta.

La característica del sufragio de ser secreto, implica que el elector no lo da a conocer a nadie, sino que inmediatamente que llena las boletas correspondientes a cada elección, las deposita en la urna sin que nadie se entere por quién sufragó.

Este secreto del sufragio se puede lograr mediante sistemas apropiados que aseguran al elector que el contenido de su voto es reservado sólo para él, como el implemento de la instalación de casillas en lugares aislados, como cuartos solos, libres de cualquier interferencia de toda clase de personas, principiando por los funcionarios encargados de la casilla correspondiente.

El sufragio directo permite que el ciudadano elija por sí mismo, sin intermediarios, a sus representantes y gobernantes, o como dice el tratadista Carlos S. Fayt, el elector ejerce por sí mismo poder electoral, sufragando en la elección de sus representantes y gobernantes en una única instancia, lo que asegura una relación inmediata entre

representante y/o gobernante con representado y/o gobernado.⁽⁴⁷⁾

No cabe duda que la manifestación más auténtica de la voluntad política de los ciudadanos en general, es el sufragio, y en nuestro país es una de las más grandes conquistas del pueblo mexicano. Pero este derecho político fundamental, ganado a pulso por los habitantes de esta gran nación, no sólo debe de ser preservado como parte fundamental de las garantías políticas de los mexicanos, sino que además, la primera parte del lema que don Francisco I. Madero enarbó al iniciar la lucha armada contra la dictadura y la imposición, debe de hacerse una realidad plena. El sufragio efectivo, para hacerse una realidad, debe de contener una característica más, de la que a veces se ha carecido. Nos referimos al respeto al voto ciudadano. Este respeto será lo que venga a proporcionar un origen legítimo al poder, lo que revista al poder de autoridad, no solamente legal, sino también moral; de esta manera, al respetar el gobierno del Estado el sufragio de los ciudadanos, se producirá la participación de los grandes grupos de personas que se abstienen de participar en los procesos electorales por el temor de que sea burlada su voluntad expresada en las urnas, así como la adhesión de no pocos ciudadanos que hasta hoy están sometidos por la fuerza, la apatía o la conveniencia. A ello deberá seguir, indudablemente el cumplimiento del mandato para establecer por parte del gobierno del Estado, un orden más justo para todos los mexicanos.

⁽⁴⁷⁾ Fayt. op. cit. pág. 185.

b) ANTECEDENTES HISTORICOS EN GENERAL.

Al observar retrospectivamente el ejercicio del derecho político de sufragar, podemos confirmar que efectivamente, como ya hemos señalado con anterioridad, el sufragio no ha sido ejercitado siempre igual en todas partes del mundo, a través de la historia de la humanidad; la posibilidad de ejercer ese derecho ha dependido siempre de factores históricos, políticos, económicos, culturales, e incluso, como también ya ha quedado manifestado, de tipo sexual. Si bien es cierto que la tendencia del Estado moderno actual es hacer lo más extensivo posible el sufragio universal, éste no se ha establecido automáticamente, sino que ha tenido que transcurrir un largo período de tiempo para hacerse una realidad en prácticamente todos los países del mundo, caracterizándose esa etapa transitoria, por el predominio, en primera instancia, de gobiernos autoritarios, y posteriormente, de un sufragio pero con características restringidas, considerando el sufragio restringido como el poder de participación electoral que sólo se concede a las personas que reúnen ciertas características de fortuna o capacidad.⁽⁴⁶⁾

Si nos remontamos a las más antiguas civilizaciones humanas, la legitimidad de los gobernantes no tenía como fundamento la participación de los individuos en el proceso

⁽⁴⁶⁾ Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ariel. Barcelona. España. 6a. Ed. 3a. reimp. 1984. pág. 95.

para elegirlos: el jefe tradicional imponía su autoridad sobre el clan o la tribu a base de la fuerza, la astucia o la magia,⁽⁴⁹⁾ y en los pueblos posteriores con una estructura socio-político un poco más elaborada, los soberanos fundamentaban su derecho a reinar y gobernar, en la divinidad respectiva, lo que habrá de resurgir de alguna forma con diferentes matices, durante la Edad Media.

Ya en Grecia y Roma, donde las sociedades de las Ciudades-Estado se dividían en hombres libres y esclavos, los ciudadanos eran los que podían intervenir en los procesos de elección de quienes asumirían los cargos de dirección en el gobierno, siendo muy reducido el grupo que participaba en estas decisiones, puesto que eran relativamente pocas las personas que podían reunir las cualidades que se requerían para ser considerados ciudadanos. Cabe señalar que en Grecia, esa participación ciudadana en la toma de decisiones políticas y en la elección de quienes habrían de ejecutar los acuerdos tomados, se verificaban en forma directa, en la reunión de las asambleas -ekklesia de los griegos- configurándose una de las formas más primitivas de la democracia, conocida con el nombre de democracia directa. Esta forma de democracia resurgió hacia el siglo XIII en ciertos cantones y comunidades de campesinos en Suiza, siendo sustituida posteriormente toda esta configuración de la democracia por instituciones representativas.⁽⁵⁰⁾

⁽⁴⁹⁾ Cotteret, Jean Marie y Claude Emeri. Los Sistemas Electorales Olkos-Tau. Barcelona. España. 1973. págs. 7 y 8.

⁽⁵⁰⁾ Lowenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Ariel. Barcelona. España. 2a. Ed. 4a. reimp. 1986. págs. 95 y 96.

Continuando con el análisis de las etapas históricas en relación con el sufragio, observamos que ya para la Edad Media (del siglo V d. C. hasta la caída de Constantinopla en el siglo XV. d. C.) y durante prácticamente toda la Edad Moderna (desde el siglo XV. d. C. hasta la Revolución Francesa en 1789), debido a que fueron épocas caracterizadas políticamente por la autocracia y el absolutismo, el sufragio perdió toda importancia y práctica, no tenía interés ni se aplicaba, ya que se consideraba al monarca de origen divino, siendo por tal motivo, el único órgano con capacidad de crear normas jurídicas y aplicarlas dentro de todo el territorio donde ejercía su jurisdicción. Advierten los autores franceses Cotteret y Emeri que en esta etapa la Iglesia tomó a su cargo la legitimación de los soberanos mediante la coronación, confiriendo así, al carecer de origen popular, la idea de origen divino de la autoridad de los reyes.⁽⁸¹⁾ ◀

No obstante la anterior aseveración, André Hauriou expone en su "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", que dentro de la etapa más oscura en la historia de la humanidad, a finales de la Edad Media, existieron asambleas electorales con carácter abierto, como puede observarse en el procedimiento empleado para enviar representantes a los Estados Generales en la Francia del siglo XIV. El autor antes citado considera que la generalidad del sufragio parece haberse aplicado a todos los habitantes franceses como instinto, ya que, según señala Hauriou, el sufragio es un asentimiento, es naturalmente universal, según él, incluso en épocas monárquicas. Termina afirmando el autor francés que después de esta generosidad en la concesión del sufragio general en el

⁽⁸¹⁾ Cotteret. op. cit. pág. 8.

siglo XIV, el derecho al sufragio se fue reduciendo paulatinamente de nueva cuenta, hasta llegar al comienzo de la etapa constitucional moderna e incluso, durante una parte del siglo XIX.¹⁵¹⁾

Fue precisamente hasta la época de la Revolución francesa, cuando el sufragio volvió a cobrar importancia, donde pasó el principio de la soberanía de derecho divino, al de soberanía nacional. Surge nuevamente la participación de los ciudadanos en la gestión de la actividad pública, ya no a la usanza de la antigua democracia directa griega, sino a través del régimen representativo, constituido bajo la forma y en la medida de las elecciones. Pero todavía, durante un período temporal relativamente corto, de finales del siglo XVIII y hasta bien entrado el siglo XIX, será la forma restringida del sufragio a determinados individuos, la que opere principalmente por razones de renta, de posición social, de cultura y de sexo.

Todos los autores antes citados y algunos más, coinciden en señalar al siglo XIX, como aquél en el cual se logró consolidar uno de los derechos políticos más preciados de los seres humanos: El derecho de participar en la actividad política por parte de los ciudadanos a través de la elección de aquéllos que los habrán de representar y de gobernar. Es así como mediante el decreto del 5 de marzo de 1848 se estableció en Francia el sufragio universal masculino. En Alemania se estableció en 1871, siendo hasta el siglo XX, después de la guerra de 1914, según establece Duverger, cuando se

¹⁵¹⁾ Hauriou. op. cit. págs. 316 y 317.

generalizó en las naciones occidentales.⁽¹³⁾

Es en el año de 1918 cuando en Gran Bretaña se estableció el sufragio universal masculino para todo individuo mayor de 21 años y en Estados Unidos, todavía hasta 1964, subsistió una forma de sufragio censitario, encaminado a impedir la participación de los negros en los procesos electorales, en la mayor parte de los Estados del Sur, subordinando el ejercicio del sufragio al pago de un impuesto de uno a dos dólares, llamado poll-tax.⁽¹⁴⁾ Esta práctica quedó prohibida para las elecciones federales por la 24 enmienda a la Constitución, y la "Voting Rights Act." de 1965, extendió esa prohibición al conjunto de las elecciones.

Tal parece que una de las formas de sufragio restringido que más demoró en superarse, fue precisamente la restricción a las mujeres para ejercer ese derecho. Manifiesta el autor español Pablo Lucas Verdú que las razones que se esgrimían para negar la participación de la mujer en el ejercicio del sufragio, eran básicamente de índole temperamental (por su supuesta gran emotividad y volubilidad), de condición (por su supuesta inferioridad intelectual), y de orden político (porque supuestamente las mujeres son más conservadoras que los hombres). El mismo autor se encarga de echar por tierra estas razones, señalando que existen hombres también emotivos, volubles, poco inteligentes o de escasa cultura, existiendo mujeres más inteligentes y más centradas que

⁽¹³⁾ Duverger. op. cit. pág. 94.

⁽¹⁴⁾ Cotteret. op. cit. págs. 22 y 23.

muchos hombres, agregando, respecto al supuesto conservadurismo de las mujeres, que debido al cambio y evolución de las circunstancias, invocar tal argumento, resulta poco democrático.¹⁵⁹

El primer lugar del mundo donde fue adoptado el sufragio femenino, fue en el Estado Norteamericano de Wyoming, hacia el año de 1890; posteriormente fue adoptado en varios Estados Americanos, los dominios ingleses del pacífico y varios Estados Nórdicos, generalizándose en Estados Unidos hacia 1920, y en Gran Bretaña en 1928. En 1939, curiosamente y hasta cierto punto un poco contradictorio a lo sucedido con el surgimiento del sufragio universal del que fue modelo a seguir, Francia era el único gran Estado del mundo que no lo había adoptado, haciendo dicha adopción hasta el año de 1944.¹⁶⁰

Hasta aquí nuestra exposición relativa al derecho de sufragio en su aspecto histórico, en el cual hemos pretendido precisar su mayor o menor ejercicio a través de la historia política de la humanidad, refiriéndonos a algunos de los Estados más importantes, en determinados períodos históricos. Por lo que hace al desarrollo del derecho de sufragio en nuestro país, optamos por abordar el tema, conforme vayamos desarrollando los restantes incisos del presente capítulo, destinados para tratar el tema del sufragio en el Distrito Federal dentro de los Congresos Constituyentes más importantes

¹⁵⁹ Verdú. op. cit. pág. 215.

¹⁶⁰ Duverger. op. cit. pág. 96.

que ha habido en nuestro país, así como la forma en que se han integrado las autoridades locales, de acuerdo con las Cartas Magnas que de esos órganos legislativos emanaron.

c) EL SUFRAGIO EN EL D.F. DENTRO DE LOS DEBATES DE:

I.- EL CONGRESO DE CHILPANCINGO (1813-1814).

Los dos primeros apartados del presente capítulo, nos han permitido establecer lo que bien podríamos llamar las bases histórico-jurídicas del sufragio a nivel internacional. Esto nos da la pauta para introducirnos cada vez más al punto central de nuestra tesis con una visión panorámica mayor, porque en adelante habremos de analizar con toda atención la relación existente, si acaso la hay, entre el ejercicio del derecho político de sufragio entre los ciudadanos del Distrito Federal y la integración constitucional de sus autoridades locales.

Este subcapítulo que iniciamos, en sus cuatro diferentes rubros, guarda una estrecha relación con el inciso b del capítulo anterior, porque habiendo ya expuesto la situación jurídica de la figura del Distrito Federal en los períodos históricos constitucionales de mayor relevancia en nuestro país, nos habremos de concretar en este momento a analizar las siguientes cuestiones: ¿Ha sido una realidad el sufragio en el Distrito Federal, como derecho de los ciudadanos a participar en el quehacer político a través de las elecciones? ¿Ha existido una uniformidad de criterios al enfocar el problema del ejercicio de este derecho en los Congresos Constituyentes a que habremos

de referirnos? ¿Hasta qué grado ha influido el sufragio del ciudadano capitalino para la integración de sus propias autoridades?

Todas estas incógnitas habremos de despejarlas al exponer algunas de las intervenciones que en torno al tema se manifestaron dentro de los debates, sobre todo en los últimos dos Congresos Constituyentes habidos, (en 1856-57 y en 1916-17), así como al analizar los textos constitucionales, en referencia al punto que es de nuestro interés, y la leyes ordinarias que reglamentaron específicamente la cuestión.

No es una labor nada sencilla, aún para los investigadores más diligentes, determinar cuáles y cómo fueron los debates escenificados en el seno del Congreso de Anahuac de 1813 y 1814, básicamente porque los autores dedicados al tema, coinciden en señalar que la mayoría de las actas de sesiones del Congreso de Anahuac se suponen perdidas; dedicándose con toda acuciosidad a la búsqueda de algunas de esas actas, distinguidos investigadores como don Luis Chávez Orozco, han logrado reunir algunas de ellas. En todas las actas recopiladas, no se ha podido encontrar al menos un ensayo serio sobre la redacción de la Constitución de 1814, sino sólo se han encontrado algunos de los documentos que por diversos factores y objetivos elaboraron Morelos, Rayón, Bustamante o Santa María. Podemos afirmar entonces que no se conoce en los documentos hallados, las deliberaciones previas y el mismo proyecto de Constitución, que

posteriormente se convertiría en el documento legal que expidió dicho Congreso⁽⁵⁷⁾, pero lo que sí es un hecho por palabras expresadas por el mismo Morelos, es que los principales autores del documento constitucional, fueron los diputados Herrera, Quintana Roo, Sotero Castañeda, Berduzco y Argandar.⁽⁵⁸⁾

De lo antes expuesto, es obvio deducir que no podemos acceder a una información real y fidedigna sobre cuáles fueron los temas centrales en los debates realizados dentro del Congreso de Anahuac. Pero de la lectura del "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana" podemos concluir que al no establecerse ningún concepto de tipo federalista (incluido por supuesto el tema del Distrito Federal y los derechos de sus habitantes), fue porque estos asuntos o bien no fueron tema de deliberación y debate, o de haber sido, no contaron con el apoyo de la mayoría de los diputados, pues dentro de sus 242 artículos de esta Constitución, no encontramos algún indicio que nos permita pensar en sentido contrario.

Pero el hecho de que el Decreto Constitucional de 1814 no haya estipulado algo relativo a un Distrito Federal y de que tampoco haya tenido ninguna vigencia práctica⁽⁵⁹⁾, no por ello pierde importancia para efectos de nuestra tesis, porque por otra parte sí se contemplan aspectos muy importantes relativos al derecho de sufragio. Al analizar el

⁽⁵⁷⁾ Remolina Roqueñi, Felipe. *La Constitución de Apatzingán. Estudio Jurídico-Histórico. Gobierno del Estado de Michoacán, Morelia. México. 1965. pág. 174.*

⁽⁵⁸⁾ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México. 1808-1897. Porrúa. 14a. Ed. México. 1987. pág. 29.*

⁽⁵⁹⁾ V. Supra. 24.

texto del Decreto Constitucional podemos observar en su artículo 6º, que el derecho a sufragio para la elección de diputados al Supremo Congreso Mexicano pertenecía a todos los ciudadanos que cumplieran con los requisitos que establecía la misma Constitución. Si bien es cierto que los ciudadanos sólo tenían participación en la elección de diputados, no debemos olvidar que precisamente el Congreso estaba considerado como la "corporación" (para utilizar el lenguaje empleado por la misma Constitución), o poder de mayor importancia en el ejercicio de la función gubernativa, descansando esta relevancia en el principio expresado en el artículo 44 del Decreto, que señalaba que el Congreso era el cuerpo representativo de la soberanía popular. Además, el Congreso tenía a su cargo las funciones de gobierno más importantes, incluida la de elegir a los miembros del Supremo Gobierno (Poder Ejecutivo) y del Supremo Tribunal de Justicia (Poder Judicial), por orden expresa del artículo 103, además de una serie de atribuciones de toda índole que el capítulo VIII del Decreto en cuestión detalla a través de sus 21 artículos que comprende (del 102 al 122).

Como ya hemos señalado en líneas anteriores, todos los ciudadanos tenían el derecho de sufragio, siempre y cuando reunieran los requisitos que establecía el artículo 65, y que eran los siguientes:

- Haber llegado a la edad de 18 años o antes si eran casados.
- Que hubieran acreditado su adhesión a la causa de la Independencia.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

- Que tuviesen empleo o un modo honesto de vivir.
- Que no fueran calificados de alguna influencia pública, ni sujetos a un proceso criminal.

El sufragio de los ciudadanos se verificaba de manera indirecta ya que el procedimiento para la elección de diputados constaba de cuatro etapas, participando la mayoría de los ciudadanos en la primera de ellas, es decir, en la elección de los electores de parroquia (Arts. 64 a 81).

La misma Constitución contemplaba en sus artículos 8 y 60 que era legítima la representación supletoria de aquellas provincias que se encontraran dominadas en toda su extensión por el enemigo; es decir, el Congreso podía nombrar diputados interinos por las provincias que se encontraban bajo el dominio español.

Podemos decir en conclusión, que el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, que en el año de 1814 fue expedido por el primer Congreso Mexicano, enarboló por vez primera algunos conceptos básicos fundamentales de tipo jurídico-político que harían de ser tomados posteriormente por los Congresos Constituyentes más importantes del México independiente, y que servirían para delinear la estructura del Estado moderno mexicano; entre esos conceptos se encuentra por supuesto, el derecho de sufragio, que de una manera por demás generosa, nuestra

primera Constitución estableció para todos los ciudadanos. No encontramos mención alguna en particular al Distrito Federal, pero hemos querido hacer referencia a las disposiciones básicas que en términos generales hacía esta Constitución en relación a la participación que tenían los ciudadanos a través del sufragio para la integración de sus autoridades.

II.- EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1824.

Según lo expusimos en el apartado número III del capítulo primero, de la presente tesis, correspondió al segundo Congreso Constituyente del México independiente establecer como forma de gobierno, la República representativa, popular y federal, para lo cual se fundamentó básicamente en los preceptos contenidos en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, documentos elaborados, aprobados y promulgados por los miembros de ese Congreso.⁽⁶⁰⁾

No vamos a hacer de este subcapítulo una exposición repetitiva de lo que hemos apuntado, sucedió en el aspecto histórico al inicio de la vida independiente de nuestro país; en el capítulo anterior fue necesario efectuar un preámbulo histórico de la situación que vivió nuestra nación en cada una de las etapas constitucionales que fuimos abordando en relación con el Distrito Federal o ciudad de México, por lo que al igual que hicimos en el punto precedente de este capítulo, analizaremos el tema del Distrito Federal y sus habitantes, básicamente en el texto constitucional de 1824 y en el decreto que dio origen a la ciudad de México como lugar de residencia de los Poderes Federales.

En efecto, como mencionamos en la parte final del párrafo anterior, nuestro análisis del Distrito Federal y el derecho de sufragio de sus habitantes en el Congreso de

⁽⁶⁰⁾ V. Supra. 27.

1824, habremos de sustentarlo básicamente en los documentos legales de la época, que fueron expedidos para establecer y regular la cuestión relativa al Distrito Federal, debido a que como sucede con las Actas del Congreso de Anahuac, no se tiene una información completa y precisa del Diario de Sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana, pues como señala el maestro José Barragán en la parte introductoria de la magna obra editada por nuestra queridísima Universidad, intitulada "Actas Constitucionales Mexicanas" (1821-1824), hacia 1980 sólo se conocían dos libros del Diario de Sesiones de ese Congreso Constituyente, mismos que aparecen sin pie de imprenta, lo que hace suponer que probablemente se distribuyeron en todo el país en forma de entregas. Continúa explicando este autor que las actas halladas corresponden extrañamente a dos meses intermedios respecto de la actividad constituyente (abril y mayo de 1824) en los que se discutieron entre otros temas, la primera parte del proyecto de Constitución y otros de enorme importancia, como el relativo a un proyecto de ley para establecer nada menos que un gobierno provisional tipo directorio.⁽⁴¹⁾

La información acerca del Diario de Sesiones del Congreso Constituyente de 1824, viene a completarse un poco más con las crónicas que recopiló con motivo de una celebración especial de aniversario del federalismo y de la restauración del Senado, una comisión especial de la Secretaría de Gobernación y de la XLIX legislatura del Congreso de la Unión; estas crónicas fueron hechas por dos periódicos de aquella época, llamados

⁽⁴¹⁾ "Actas Constitucionales Mexicanas" (1821-1824). Diario de las Sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana UNAM: México. 2a. Ed. 1980. T-VIII. págs. III y VIII.

"Aguila" y "El Sol", comprendiendo estos documentos la mayor parte del mes de junio y los primeros 16 días del mes de julio de 1824.⁽⁶²⁾

Debemos manifestar que a pesar de no contar con la información completa acerca de los debates efectuados en el Congreso Constituyente de 1824, no por ello dejan de guardar suma importancia esas piezas de reliquia (como llama Barragán a las Actas de ese Congreso)⁽⁶³⁾ hasta ahora encontradas, pues es en esos documentos donde podemos tener una mayor aproximación a la naturaleza de nuestras instituciones federalistas, cuya verdad -al menos formal- se halla en esas páginas, además de conocer, como dice el diputado Vicente Fuentes Díaz, lo apasionante que fueron los debates de esta histórica asamblea, contribuyendo a darles mayor realce, la controversia que ya se libraba en la prensa y otros círculos de opinión sobre el tipo de Constitución que debía adoptarse.⁽⁶⁴⁾

Ahora bien, vamos a analizar según el texto constitucional y algunos otros documentos legales, cuál era la participación que tenían los ciudadanos de la República primeramente, y luego los del Distrito Federal, en la elección de sus representantes, así como de sus gobernantes, según lo estipulado por el Constituyente de 1823-24.

⁽⁶²⁾ "Constitución Federal de 1824" (Crónicas). Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado". México. 1974. págs. 355-544.

⁽⁶³⁾ Actas Constitucionales. págs. VII y VIII.

⁽⁶⁴⁾ Cámara de Diputados. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. 1967. pág. 590.

El artículo 6º consagró para el ejercicio del gobierno de la República la división de poderes. El Poder Legislativo era de naturaleza bicameralista, dividiéndose en una Cámara de Diputados y otra de Senadores (Art. 7º). Los diputados eran electos popularmente por los ciudadanos de los Estados quedando como facultad de las legislaturas locales, prescribir constitucionalmente las cualidades que deberían reunir los electores para participar en los procesos electorales, así como la reglamentación de los mismos siempre y cuando se apegaran a los principios establecidos en la Constitución Federal (Arts. 8-10). Por lo que se refiere a la Cámara de Senadores, sus miembros eran electos por cada una de las legislaturas de los Estados a mayoría absoluta de votos (Art. 25).

En cuanto al titular del Poder Ejecutivo, es decir, el Presidente de la República, su elección también correspondía a todas las legislaturas de las Entidades Federativas (Art. 79), a mayoría absoluta de los votos de los legisladores locales (Art. 94). El cargo de Vicepresidente de la República, establecido también por esa Constitución, era ocupado por el individuo que en la elección para Presidente obtuviera el segundo lugar en votos por parte de las legislaturas, siendo la Cámara de Diputados del Congreso General, en caso de registrarse un empate en número de votos, el órgano encargado de elegir al Presidente y Vicepresidente de la República (Art. 85).

Por último, en relación con la integración de los Poderes Federales, los miembros que formaban parte de la Corte Suprema de Justicia, máximo órgano jurisdiccional de

nuestro país, eran electos también por los Congresos locales de los Estados a mayoría absoluta de votos (Art. 127), siguiendo un procedimiento análogo al observado para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República (Art. 133).

En conclusión, podemos decir que la participación de los ciudadanos de la República en los procesos electorales para la integración de los Poderes de la Federación, era de hecho y de derecho bastante restringida, limitándose únicamente su derecho de sufragio, a la elección de diputados federales, ya que a las legislaturas locales de cada Estado, correspondía llevar a cabo la elección de los demás individuos que formarían parte de los Poderes Generales de la República.

En cuanto al Distrito Federal, iniciaremos nuestros comentarios recordando en primer lugar, la idea central que expusimos en prácticamente todo el capítulo primero de esta tesis, en cuanto al hecho de que al configurarse la República Federal, era necesario encontrar un espacio territorial que funcionara como lugar de residencia de los Poderes Federales, a lo que se abocó el mismo Congreso Constituyente, el cual, después de encendidos debates verificados en su seno, mediante el Decreto del 20 de noviembre de 1924, designó a la ciudad de México, con el distrito que se señaló, como residencia de los Poderes de la Federación.⁽⁶⁵⁾

Esta decisión tomada por el Constituyente de 1824, trajo aparejada desde sus

⁽⁶⁵⁾ V. *Supra.* 30.

inicios, fuertes controversias, en razón de que como señala el maestro Serra Rojas, como la ciudad de México era la capital del Estado de México, surgieron dificultades al coexistir autoridades federales, y locales, en particular con el entonces gobernador del Estado de México, don Melchor Muzquiz.⁽⁶⁴⁾ Pero el Congreso Constituyente no varió su postura, sino que persistió en su decisión de fijar en la ciudad de México el Distrito Federal, indicando en el artículo 8º del Decreto del 20 de noviembre de 1824, que el Congreso otorgaría un plazo razonable al Congreso del Estado de México y a su gobernador, para permanecer dentro del Distrito Federal en tanto preparaban su nuevo lugar de residencia y se verificaba la traslación.

Por lo que se refiere al gobierno local del Distrito y la participación de los ciudadanos en la integración de sus autoridades locales, por disposición del decreto antes mencionado, el Gobierno político y económico del Distrito quedó exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general, teniendo éste la facultad de nombrar un Gobernador interino, en sustitución de la antigua figura del Jefe Político, que anteriormente tenía a su cargo la autoridad política y económica. Por otro lado, el Distrito Federal conservó su propia organización municipal, así como la elección popular de los municipales, según se estipuló en el artículo 7º del Decreto a que nos hemos venido refiriendo, pero según dispuso el Congreso Constitucional, por decreto de fecha 11 de abril de 1826, las rentas del Distrito, pasaron a formar parte de las generales de la Federación desde la

⁽⁶⁴⁾ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativos*. 15a. Ed. Porrúa. México. 1992. Tomo I. pág. 595.

publicación de este decreto.⁽⁶⁷⁾

La fracción XXVIII del artículo 50 de la Constitución Federal de 1824, encomendó al Congreso General ejercer las funciones de poder legislativo local para el Distrito Federal, otorgándose a los ciudadanos del Distrito el derecho de tener representantes en la Cámara de Diputados, hasta el año de 1826, según disposición del Congreso Constitucional en el Decreto a que nos hemos referido del 11 de abril de 1826.⁽⁶⁸⁾ Esta participación de los ciudadanos del Distrito según el decreto citado, se regulaba de acuerdo a la ley del 17 de junio de 1823, que establecía la elección indirecta de los diputados en tres etapas, además de exigir el cumplimiento de los siguientes requisitos para ejercer el sufragio en las juntas populares:

- Ser hombres libres nacidos en territorio mexicano (con residencia en el D.F.).
- Ser mayor de 18 años.
- Ser vecindado en territorio mexicano, si se adquirió éste y otros derechos a consecuencia de las estipulaciones de Iguala y Córdoba, confirmados por el Congreso.
- No haber sido sentenciado a penas afflictivas o infamantes, si no habían obtenido su rehabilitación, etc.⁽⁶⁹⁾

⁽⁶⁷⁾ Dublán, Manuel, José María Lozano. *Legislación Mexicana*. Edición oficial. Imprenta del Comercio. México. 1876. Tomo I. pág. 776.

⁽⁶⁸⁾ *Ibid.*

⁽⁶⁹⁾ *Ibid.* págs. 651-652.

Por último, diremos que en materia de justicia, subsistieron los tribunales locales para el Distrito Federal, regulados por el reglamento de Jueces Auxiliares del 6 de febrero de 1822,^{7m)} pero mediante decreto del Congreso General del 12 de mayo de 1826, se habilitó a la segunda y tercera sala de la Corte Suprema de Justicia, para conocer las segundas y terceras instancias de las causas civiles y criminales pertenecientes al Distrito, y también de los territorios de la federación.⁷ⁿ⁾

Del breve análisis expuesto, podemos concluir que si la participación de la ciudadanía de todo el país, fue bastante restringida al decidir quiénes habrían de integrar los poderes federales, ya que fueron las legislaturas locales los órganos de mayor importancia para decidir estas cuestiones, en el caso del Distrito Federal fue aún más marcada esa limitación. A nivel federal, únicamente tuvieron participación los ciudadanos capitalinos, a partir del año de 1826-27 en la elección de diputados al Congreso General, no teniendo derecho por supuesto, a la elección de senadores, representantes natos del pacto federal de los Estados, categoría con la que no contaba el Distrito. Al no existir un Congreso Local, debido a que por disposición constitucional el Congreso General legislaba para el Distrito Federal, tampoco existía entonces para los ciudadanos del Distrito o sus representantes (diputados), la posibilidad de tomar parte en la elección de los integrantes de los otros dos Poderes Federales, (Ejecutivo y Judicial), porque como ya hemos señalado, esa facultad estaba conferida única y exclusivamente a

^{7m)} Ocho Campos, Molsés. *La Reforma Municipal*. 4a. Ed. Porrúa, México. 1985. pág. 232.
⁷ⁿ⁾ Lozano. op. cit. pág. 781.

las legislaturas locales de cada Estado, siendo facultad de la Cámara de Diputados del Congreso General tan sólo calificar las elecciones y computar las votaciones, quedando por esa causa al margen de tan importantes decisiones la ciudadanía distritense.

En el ámbito local, el Distrito Federal conservó su régimen municipal de elección popular y sus juzgados locales, pero no le fue concedido el contar con un Gobernador electo popularmente, ya que éste era designado por el Gobierno General, ni con un verdadero Congreso Local, surgido como producto de un proceso electoral propio.

Nuestra opinión acerca del tema del Gobierno Local del Distrito Federal y la participación ciudadana, (no sólo en el Congreso de 1824, sino también en los momentos históricos que abordaremos más adelante), preferimos guardarla para nuestro capítulo de conclusiones, en donde podremos contar ya con el mayor número de elementos posibles, tanto para tratar de vertir un juicio sobre las características de gobierno del Distrito en cada etapa histórica abordada, así como para fijar nuestra posición acerca de este tema tan importante, en especial para los habitantes del Distrito Federal, pero que por su condición de capital de la República y de centro económico y cultural más importante del país, adquiere relevancia nacional.

III.- EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1857.

En este capítulo nos hemos propuesto analizar el aspecto histórico del gobierno del Distrito Federal y la participación (si es que ésta ha existido) de sus ciudadanos en la elección, vía el sufragio, de sus representantes y autoridades locales, limitándonos únicamente a las etapas histórico-constitucionales más importantes que han habido en nuestro país.

Por lo tanto, habremos de volver nuestra atención nuevamente hacia el Constituyente en 1856-57 y el documento legal al que dio origen, con lo cual podremos ampliar un poco más nuestro conocimiento sobre la trascendencia que ha tenido esa honorable asamblea, así como de la profundidad, solidez, agudeza, pero sobre todo, actualidad que tuvieron y tienen, algunos de los planteamientos ideológicos vertidos en el seno de ese Congreso, por las figuras más eminentes que lo conformaron, acerca del tema que nos ocupa.

El maestro Emilio O. Rabasa al emitir su opinión acerca del Congreso de 1856-57 y su obra, comenta que "algunas constituciones resultan superiores a quienes las elaboran, como la norteamericana de 1787; otras son inferiores a sus realizadores, como las francesas del período revolucionario, excluida por supuesto, como estatuto especial, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. También existen aquéllas

en las que Constituyente y Constitución resultan a la par, en el mismo nivel de excelencia".⁽⁷²⁾ Tal fue el caso, a su juicio, de la de 1857.

Estas palabras del maestro Rabasa, no significan algo más que un pleno reconocimiento a la grandeza de ese cuerpo legislativo y su insigne obra que, como comentamos en nuestro capítulo anterior, tuvo entre muchas otras cualidades, la de romper con los modelos retrógrados y conservadores que habían venido imperando en el país, para sentar las bases de una República moderna y acorde a las características liberales que en casi todo el mundo surgían cada vez más.

Los documentos que observaremos al abordar el tema del gobierno del Distrito y sus habitantes, serán fundamentalmente la Constitución de 1857 y la obra de don Francisco Zarco, que ya tuvimos anteriormente la oportunidad de emplear, intitulada "Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)".

También es necesario puntualizar acerca de los temas que hemos venido desarrollando en este capítulo, que prácticamente no hubo discusiones mayores al presentarse para su deliberación en el pleno del Congreso; así, tenemos que el sufragio tuvo una doble naturaleza desde su presentación en el proyecto de Constitución respectivo, puesto que el artículo 41 del mismo, consideró al sufragio como una

⁽⁷²⁾ Rabasa, Emilio O. "El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857". Porrúa. UNAM. México. 1991. págs. 137-138.

prerrogativa y el 42 lo catalogó como una obligación para todos los ciudadanos de la República. Esta dualidad de naturaleza la conservó el sufragio ciudadano sin mayores objeciones por parte de los diputados, pasando a formar parte desde luego, de la Constitución de 1857 en los artículos 35 y 36 respectivamente.

En cuanto a la forma de gobierno, el artículo 40 de la Constitución consagró la República representativa, democrática y federal, teniendo como fundamento el principio de la soberanía popular (Art. 39), vigente hasta nuestros días.

El artículo 50 de la Constitución Federal estableció la división de poderes, depositándose el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea denominada Congreso de la Unión, de naturaleza unicameral (sólo se estableció la Cámara de Diputados. Art. 51).⁽⁷⁾ La elección de diputados tenía como base a la población y se verificaba de manera indirecta en primer grado y por escrutinio secreto (Arts. 53 y 55).

El Presidente de la República era elegido indirectamente también, en primer grado y en escrutinio secreto (Art. 76), al igual que los miembros de la Corte Suprema de Justicia (Art. 92).

Estos preceptos, al ser presentados en el proyecto de Constitución de 1856, no

⁽⁷⁾ El artículo 51 de la Constitución de 1857 fue reformado con fecha de 13 de noviembre de 1874, estableciéndose la naturaleza bicameral del Congreso de la Unión, al decretarse el restablecimiento de la Cámara de Senadores.

despertaron como ya dijimos, mayores debates al discutirse en el pleno del Congreso, tan es así que no sufrieron variación alguna en la Constitución de 1857, excepto por el numeral de los artículos con que fueron identificados.

Pero donde sí se produjo una marcada diferencia de opiniones entre los miembros del Congreso, fue al plantearse en el pleno la cuestión relativa al lugar donde habrían de residir los Poderes Federales, así como la forma en que habría de integrarse el gobierno local del Distrito Federal.

Es conveniente asentar para una mejor comprensión de los debates que habremos de exponer y analizar, que los dos temas mencionados en el párrafo anterior, en una clara falta de técnica legislativa, fueron discutidos prácticamente a la par, en forma desordenada, dado que, si bien es cierto, guardaban una estrecha relación, también lo es que eran temas diferentes y el orden empleado para deliberarlos no fue el más acertado, situación que el mismo diputado Ignacio Olvera calificó como un desacierto, el orden en que la comisión presentó sus dictámenes, afirmando que hubiera sido más lógico haber tratado antes lo relativo a la residencia de los supremos poderes.

Además, otro punto que es necesario aclarar, se refiere a que prácticamente había uniformidad de criterios para que la ciudad de México contara con una administración de gobierno propia, con funcionarios y representantes electos popularmente, e incluso que

pudiese convertirse en un Estado más de la Federación, surgiendo la discrepancia de opiniones en el momento de decidir cuándo se configuraría el gobierno propio del Distrito, debido a que los diputados moderados consideraban que la autonomía del gobierno de la ciudad debería verificarse al salir los poderes de la federación de este lugar para establecerse en otra parte, erigiéndose en ese momento la ciudad de México en el Estado del Valle de México, mientras que los liberales avanzados, propugnaban porque el gobierno propio se configurara de inmediato, sin oponer condición alguna para su establecimiento y ejercicio.

Conozcamos ahora, siguiendo la crónica de don Francisco Zarco, algunas de las intervenciones que se suscitaron en el Congreso en favor y en contra del gobierno autónomo de la ciudad de México, empezando por estas últimas. El diputado jalisiense Albino Aranda juzgaba indispensable que el gobierno general tuviera un Distrito en el que su acción fuese expedita, no residiendo al lado del gobierno de un Estado, porque de lo contrario, se originarían continuas dificultades con daño positivo de los intereses generales.

El diputado mexicano León Guzmán consideraba que la ciudad de México debería de ser Estado o Distrito Federal, siendo del todo imposible que fuese las dos cosas a la vez, porque consideraba que habría choques inevitables entre las autoridades locales y las generales, preguntando a la Asamblea si sería conveniente establecer la anarquía de una

manera constitucional.

Por su parte, el diputado Ignacio Olvera señaló, como ya hemos expuesto,⁷⁴ que existía verdadera imposibilidad de que la ciudad de México fuera al mismo tiempo capital de la federación y de un Estado, señalando que el choque sería inevitable al tratarse de la fuerza pública y de la propiedad, considerando que si el Distrito Federal elevaba su Guardia Nacional al número de veinte mil hombres, la ciudad podría lanzar de su recinto al gobierno nacional.

Pero indudablemente que quien se convirtió en uno de los más recalcitrantes opositores a que la ciudad de México fuera sede de los Poderes Federales, así como a la existencia de un gobierno propio en su territorio, mientras fungiera como Distrito Federal, fue el diputado Espiridión Moreno, representante del Estado de Jalisco, quien al expresar su posición en reiteradas intervenciones, manifestó, además de calificar a la ciudad de México como corrupta, inmoral, pervertidora de los hombres más honorables y por tanto no apta para ser sede del gobierno, que de ninguna manera era conveniente que dos poderes soberanos estuvieran colocados el uno frente al otro, porque serían inevitables las luchas, señalando en otro momento, que a los habitantes del Distrito se les concedían los mismos derechos que al resto de los habitantes de la federación, no contribuyendo con más que los gastos públicos, enviando representantes al Congreso, etc., por lo que no podían quejarse de desigualdad; afirmó el diputado Moreno que lo que

⁷⁴ V. Supra. 46.

sucedía era que el Distrito era bastante ambicioso, queriendo engrandecer su territorio, aspirando a la dominación y, el diputado protestaba en el nombre del Estado de Jalisco para que no se llevara a cabo un ensanchamiento del Distrito, que era ya demasiado poderoso, haciéndose necesario que la ciudad federal se limitara al ámbito de sus garitas para que no fuera un amago a las libertades públicas, expresando al final de su última intervención de la sesión del día 10 de diciembre de 1856, que si México continuaba como capital de la federación, era segura la muerte de la República.

Ahora bien, correspondió nuevamente al grupo de diputados liberales avanzados llevar adelante la defensa de la autonomía de la ciudad, con el consecuente derecho de sus ciudadanos de contar con un gobierno propio elegido popularmente, así como habían defendido la postura de que la ciudad de México fuese Distrito Federal. El diputado Ponciano Arriaga expresó que era una preocupación nacida de la rutina suponer que era indispensable existiera siempre lo que se llama Distrito Federal, pues el gobierno general podría muy bien residir en el territorio en un Estado, como cuando la ciudad de México era capital del Estado del mismo nombre.

Al diputado por el Estado de Puebla Guillermo Prieto se debió la propuesta para que el proyecto del artículo 46 de la Constitución de 1857, se dividiera en dos partes, siendo aprobada por 60 votos contra 30 la primera parte relativa a la erección de Distrito en Estado, quedando pendiente para el debate la segunda parte del artículo relativo a la

condición de que salieran los supremos poderes de la ciudad, para que ésta se convirtiera en Estado.

Y precisamente el diputado Prieto, al entrar al fondo de la cuestión explicó que una vez votado el principio de que el Distrito tenía derecho a existir como Estado, la segunda parte del artículo era enteramente inútil porque afirmó, "los derechos nos se proclaman con condiciones... no debiendo imponer el Congreso una especie de pena a la población de México (ciudad), mientras por diversas causas residieran en ella los supremos poderes de la federación, y afirmaba categóricamente que de retardarse la erección del Valle, era conculcar el principio federativo violando la misma Constitución e incurriendo en una monstruosa inconsecuencia". En otra intervención, al referirse al supuesto de que Querétaro se convirtiera en Distrito Federal, hizo la siguiente pregunta sobre la administración de sus poblaciones: "¿Van a ser administradas por el Presidente de la República como gobernador, o tendrán un gobernador lacayo y esbirro, como será el que exclusivamente dependa del capricho del gobierno de la Unión?".

El diputado representante del Distrito Federal José María Castillo Velasco, además de su brillante exposición constitucional en defensa de la coexistencia de poderes,⁷⁹ manifestó que defendía los derechos del pueblo que lo honró enviándolo a la asamblea, haciendo notar que si bien era cierto que todos reconocían los derechos del pueblo del Distrito y que sus aspiraciones era legítimas, llegado el momento de la práctica,

⁷⁹ V. Supra. 48.

aparecían dificultades y obstáculos, que impedían la organización y funcionamiento de su gobierno propio; señaló el representante capitalino, que a pesar de las revoluciones y los cambios políticos, en el centralismo, en la dictadura y la federación, el gobierno, cualquiera que haya sido, siempre había mandado en el Distrito. Al comentar la fracción VI del artículo 72 en el proyecto respectivo, que contemplaba la elección popular de autoridades políticas, municipales y judiciales en el Distrito, pero sin contar con rentas propias, Castillo Velasco opinó que el dictamen nada concedía, porque si bien era cierto que dejaba la elección de funcionarios al pueblo, quitaba al Distrito sus rentas, formulándose las siguientes preguntas: ¿De qué serviría la libertad en la miseria? ¿Cómo mantendría sus autoridades, si no tendría recursos para pagarlas?, y por último señaló claramente, cuales eran las peticiones del Distrito: Gozar de los beneficios de la Constitución, elegir a sus propias autoridades, tener rentas propias, libertad del poder municipal, considerando que ninguna de estas pretensiones eran contrarias a los intereses de la federación.

El diputado Sinaloense Ignacio Ramírez fue también categórico al exponer argumentos en defensa de la ciudad, diciendo que según su conciencia no resultaría la anarquía de que residieran en un mismo punto los poderes de un Estado y los generales, agregando que una vez decretado que el Distrito se erigiera en Estado, lo justo era que dicha erección se verificara de inmediato, porque una vez proclamada la existencia de un Estado, consideraba que el Congreso mismo no tenía facultad para suspenderlo en el

pleno ejercicio de su autonomía. Sostenía este ilustre diputado que era imposible el choque entre los poderes locales y generales que residiesen en el mismo lugar, si se comprendía bien cuáles eran las funciones de uno y otro poder, y en su última intervención en la sesión permanente del 28 al 31 de enero de 1857, trató por todos los medios existentes haciendo uso de todos sus recursos de elocuencia con los que contaba, de conseguir por parte del Congreso, el pleno reconocimiento al Distrito, de existir como cualquier otro Estado; se le concedieran autoridades propias, que se le dejaran sus rentas, en una palabra, que se le dejase la dirección de sus negocios interiores, eligiendo una legislatura aunque con atribuciones limitadas, sujeta, si así lo disponía el Constituyente, a la inspección federal. El diputado Ignacio Ramírez, que previamente aclaró, no ser representante del Distrito ni tampoco hijo del mismo, manifestó que sus intervenciones las motivó el cumplir con su deber que le imponía el clamor de trescientos mil habitantes, concluyendo su exposición con las siguientes hermosas y nobles palabras, que bien pueden ser consideradas como un homenaje del diputado a la ciudad de México: "Si todo se frustra (en referencia a los derechos que se reclamaban para la ciudad) el Distrito se vengará, sí se vengará de tanto odio y de tanto ultraje, apoyando la misma Constitución que lo deshereda, recibiendo como hermanos a los hijos de todos los Estados, abriéndoles sus escuelas y sus colegios y difundiendo sus civilizaciones en todo el país".

Puesto que el tema da para más, podríamos continuar exponiendo algunas otras brillantes exposiciones sobre nuestro tema, como las de los diputados Francisco de Paula

Cendejas o Francisco Banuet, pero prescindiremos de ello, dedicándonos por último, a recoger algunos fragmentos de los discursos pronunciados por el máximo defensor de la ciudad de México, don Francisco Zarco, quien no escatimó ningún esfuerzo para tratar de conseguir plena igualdad del Distrito en comparación con los Estados de la Federación. Señaló el diputado Zarco, quien tampoco era representante del Distrito, sino de el Estado de Durango, que se propagaba una idea falsa de la federación si se acepta como imposible, la posibilidad de que existieran en un mismo punto el gobierno general y el de un Estado, "siendo pintado el gobierno de la Unión como una planta maldita que seca y esteriliza cuanto esté a su alrededor". Posteriormente expuso que los Estados ganarían con que los poderes generales, consagrándose al interés de la Unión, dejaran de ser autoridades locales, con lo cual no perderían el tiempo y el decoro en ganar unas elecciones de ayuntamiento o en cuidar de negocios de policía, y, trazada por la Constitución la órbita en que deben girar todos los poderes, no habría porque tener conflictos ni colisiones.

Estos han sido algunos de los planteamientos más importantes expuestos en el Congreso Constituyente de 1856-57, al deliberarse el tema del gobierno del Distrito Federal y el derecho de los ciudadanos para elegir popularmente a sus autoridades locales. Era indispensable conocer el pensamiento de los diputados de aquella Asamblea sobre la mejor manera en que había de gobernarse el lugar donde residirían los supremos poderes, porque si bien es cierto que el Distrito Federal fue creado por el Congreso

Constituyente de 1824, es en el que ahora estamos analizando donde se expone con toda claridad la problemática que, como decía Zarco, había padecido la ciudad de México durante 30 años, sujeta al tutelaje de los poderes federales. Es aquí, en este Congreso, donde por primera vez se debate en una representación nacional, el derecho de los ciudadanos del Distrito, de gozar de las mismas prerrogativas que las leyes mexicanas otorgaban a los otros ciudadanos de la federación en materia política, porque a pesar de lo que sostenía el diputado Moreno,⁷⁶ no podía negarse realmente, que existía una marcada desigualdad para los ciudadanos del Distrito, independientemente de que existieran o no justificaciones para tal desigualdad. La única forma para que se manifestara una verdadera igualdad, desde mi punto de vista, era el establecimiento de un gobierno autónomo en la ciudad de México, con su correspondiente división de poderes, y sobre todo, contando con la existencia del sufragio ciudadano como la única forma para integrar ese gobierno; en otras palabras, con la erección del Estado del Valle de México como un Estado más de la Federación, sin estar sujeto a condición alguna para su organización y funcionamiento

Si analizamos las intervenciones de los diputados que se manifestaban en contra del establecimiento de un gobierno local en el Distrito Federal, podemos concluir que el argumento que campeó en el ánimo de estos diputados, básicamente fue la inconveniencia de que en un mismo espacio territorial existieran dos poderes con diferente competencia, por los choques inevitables que se producirían entre los poderes locales y los federales al

⁷⁶ V. Supra. 96.

tratarse de ciertas funciones que podrían causar confusión y controversia de competencias.^{7m}

Los diputados que luchaban por el pleno reconocimiento de los derechos del pueblo del Distrito para contar con un gobierno propio electo popularmente, consideraban, en resumen, que una adecuada delimitación constitucional de facultades evitaría cualquier fricción entre los poderes, y de existir ésta, sería mínima, resolviéndose por los conductos legales correspondientes. Agregaban que las funciones de los poderes federales eran muy diferentes a las que se asignaban a los poderes locales, con lo cual aumentaba la imposibilidad de conflictos, considerando que si se reconocía la erección de un Estado, no tenía el Congreso facultad legal para condicionar su funcionamiento.

Estos debates, efectuados a la distancia de poco menos de siglo y medio, pueden ser considerados como los primeros que se originaron en torno a un problema tan profundo como es el del gobierno del Distrito Federal y que aún hasta nuestros días, no se ha llegado a una solución total del conflicto, aunque es cierto que ha habido avances importantes en esta materia, mismos de los que habremos de ocuparnos en el capítulo posterior.

^{7m} Los argumentos que en la mayor parte de sus intervenciones expuso el diputado Moreno, considero que no son ni siquiera de tomarse en cuenta para algún comentario de fondo, porque tan sólo demuestran una mentalidad retrógrada y enfermiza en contra de la ciudad de México del diputado Jalisciense, con una supuesta moralidad que suena del todo falsa y exagerada, y que raya en hipocresía.

Y fue necesario detenernos un poco más en los debates del pleno del Congreso de 1856, tan importante para nuestro tema, porque al abordar los debates contemporáneos sobre el gobierno del Distrito Federal, habremos de constatar que los debates de aquel Congreso están aún vigentes en nuestros días, sirviendo de base muchos de ellos, para las teorías contemporáneas en uno y otro sentido.

Por último, diremos que la Constitución de 1857, además de establecer la erección del Estado del Valle, siempre y cuando se trasladasen los Poderes Federales a otro lugar, (Arts. 43 y 46), en el artículo 72, fracción VI, delineó la forma en que habría de integrarse el gobierno del Distrito Federal. Dice el precepto legal antes señalado:

Art. 72.- El congreso tiene facultad:

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

Así que a los ciudadanos del Distrito, les fue concedido después de intensos debates, el derecho de elegir a través del sufragio a su gobernador, a sus autoridades municipales y a sus autoridades judiciales (Magistrados del Tribunal y Jueces de los Civil y Criminal),⁽⁷¹⁾ sin concedérseles el derecho de administrar sus propias rentas, ni tampoco

⁽⁷¹⁾ Ocho, op. cit. pág. 256.

elegir un Congreso local para el Distrito, con lo cual terminamos nuestra exposición relativa al Constituyente de 1856-57.

IV.- EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917.

A decir del maestro Manuel Herrera y Lasso, el estado de cosas no sufrió mayor alteración en cuanto al gobierno del Distrito Federal y los derechos políticos de sus ciudadanos desde la promulgación de la Constitución de 1857 y hasta el año de 1901, salvo en la reforma de 1874, que transformó el sistema unicameral del Congreso de la Unión, en bicameral, otorgando al Distrito en el senado, la misma representación que a los Estados, es decir, dos representantes.⁽⁷⁹⁾

Y es en el año de 1901, cuando el Congreso de la Unión promulgó la reforma constitucional del artículo 72 en su fracción VI, para quedar de la siguiente manera:

ART. 72.- El Congreso tiene facultad:

Fracc. VI.- Para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios.⁽⁸⁰⁾

Si bien es cierto que este precepto no dice mucho respecto al gobierno del Distrito Federal, dado que sólo se concreta a expresar la facultad legislativa general del Congreso de la Unión en el Distrito, sí vino a sentar las bases y dar la pauta para que en 1903, el

⁽⁷⁹⁾ Herrera y Lasso, Manuel. Estudios de Derecho Constitucional. Polís. México. 1940. pág. 73.

⁽⁸⁰⁾ Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808-1987. Porrúa. 15a. Ed. México. 1989, pág. 713.

Presidente de la República, don Porfirio Díaz, en uso de sus facultades extraordinarias que le fueron concedidas por el Congreso, expidiera la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal,^(a1) que entre otros aspectos reformó la organización político-administrativa del Distrito Federal, suprimiendo y sustituyendo la elección popular de gobernador, por un Consejo de Gobierno, integrado por funcionarios designados y removidos libremente por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Gobernación, siendo dichos funcionarios los siguientes: el Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas.

Así pues, el gobierno político y administrativo de la ciudad de México, quedó a cargo del Ejecutivo Federal, a través del Consejo de Gobierno antes mencionado, correspondiendo también al Ejecutivo Federal la facultad reglamentaria. El Congreso de la Unión conservó la facultad legislativa en todos los aspectos de la vida interior del Distrito, y en los Ayuntamientos de cada Municipalidad (que eran elegidos popularmente mediante elección indirecta en primer grado y compuestos por consejales no retribuidos), se designaba un prefecto político, que tenía el carácter de primera autoridad política en la Municipalidad, recibiendo su nombramiento del Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación.^(a2)

Es incuestionable que desde el punto de vista del gobierno autónomo del Distrito y

^(a1) Aguirre Vizcueta, Javier. Distrito Federal: Organización Jurídica y Política. Miguel Ángel Porrúa. México. 1989. pág. 49.

^(a2) Herrera op. cit. pág. 74.

los derechos políticos de sus habitantes, esta reforma político-administrativa resultó un gran retroceso en los avances que se habían logrado principalmente en la Constitución de 1857, porque la participación de los ciudadanos capitalinos, volvió a disminuirse a tal grado que únicamente conservó la organización municipal de elección popular, pero aún esta institución vio mermadas sus funciones, por lo cual podemos decir que nuevamente el gobierno del Distrito fue absorbido casi en su totalidad por el gobierno federal, sin la menor argumentación de índole jurídico para tan drástico cambio, situación que habrá de prevalecer hasta el año de 1917, cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, introduzca algunas reformas al gobierno de la ciudad de México.

En efecto, es la Constitución de 1917 donde el gobierno del Distrito Federal volverá a encontrar un cause de supervivencia política propia, aunque ello se verificó después de un acalorado debate sostenido por los miembros del Constituyente reunido en Querétaro.

Ahora bien, este Congreso, que tuvo como objetivo fundamental conocer el Proyecto de Constitución, elaborado por don Venustiano Carranza, para que con las adiciones y reformas pertinentes, se convirtiera en la Ley fundamental del país, no fue tan generoso al momento de deliberar y aprobar la cuestión referente al gobierno de la ciudad de México; no podemos considerar que se hayan producido una gran variedad de cambios, de tal suerte que las expectativas de autonomía que se habían generado con la

Constitución de 1857 no fueron superadas.

Para continuar con el método que tomamos en los anteriores subtemas, diremos que el derecho de sufragio fue ratificado en su doble naturaleza (como prerrogativa y obligación) en los artículos 35 y 36 del proyecto, no sufriendo modificación alguna al discutirse en el pleno, por lo que sin sufrir variación alguna, pasaron a formar parte de la Constitución de 1917.

Se consagró también la división de poderes (Art. 49), integrado el Poder Legislativo por la Cámara de Diputados y la de Senadores (Art. 50), siendo electos los integrantes de ambas cámaras, a través de elección popular y directa (Arts. 54 y 56).

El poder Ejecutivo de la Unión se depositó en un individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 80), siendo elegido popularmente y de manera directa (Art. 81).

Por lo que hace a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación máximo organismo representativo del Poder Judicial Federal, eran electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, teniendo las legislaturas locales la oportunidad de proponer cada una de ellas, un candidato para formar parte de ese

máximo órgano judicial. (Art. 96)⁽⁸³⁾

En cuanto al Distrito Federal, hemos señalado ya en nuestro capítulo anterior, cómo resolvió este Congreso, dentro del capítulo geográfico, no considerar al Estado del Valle de México, sino al Distrito Federal como parte integrante de la federación (Art. 43), prevaleciendo la condición de que los Poderes Federales se trasladasen a otro lugar para que se verificara la erección del Estado del Valle de México. (Art. 44).⁽⁸⁴⁾

Referente a la forma de gobierno que se propuso para el Distrito, el proyecto de Venustiano Carranza contemplaba las siguientes características: el Poder Legislativo del Distrito lo ejercería el Congreso de la Unión; el Gobierno local o función administrativa sería ejercida por un gobernador dependiendo directamente del Presidente de la República, quedando dividido el Distrito en municipalidades, a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, hecha excepción de la municipalidad de México, que estaría a cargo del número de comisionados que determinare la ley (Art. 73 Fracc. VI. base 1ª, 2ª y 3ª del Proyecto de Constitución de 1916).

Asimismo, en la base 4ª del Proyecto se estipulaba el nombramiento de los magistrados y jueces de 1ª instancia del Distrito Federal por parte del Congreso de la

⁸³⁾ A partir de la Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 1928, los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, son hechos por el Presidente de la República, con aprobación de la Cámara de Senadores, prevaleciendo este mecanismo hasta nuestros días.

⁸⁴⁾ V. Supra. 56-58.

Unión, observando el mismo procedimiento que seguiría el Congreso para el nombramiento de los Ministros de la Corte. Además, se estableció por primera vez en una ley constitucional, la figura del Ministerio Público en el Distrito Federal y territorios federales, a cargo de un Procurador General, que con residencia en la ciudad de México, dependería directamente del Presidente de la República, quien lo nombraría y removería libremente.

Cuando analizamos los debates producidos en el seno del Congreso, al presentarse el Proyecto de Constitución, podemos advertir que el modelo de gobierno local propuesto para el Distrito Federal a los diputados, fue prácticamente aceptado en todos sus términos, susciándose únicamente el debate al momento de tratar la propuesta de suprimir el Ayuntamiento de elección popular en la Municipalidad de México, sustituido por la designación de cierto número de comisionados que dependerían directamente del Presidente de la República.

Los diputados que principalmente defendieron la autonomía del Municipio de México con Ayuntamiento de elección popular directa, fueron Heriberto Jara, Luis Martínez de Escobar y Luis Silva; por otro lado, los diputados que juzgaban inconveniente que se diera esa autonomía fueron José M. Rodríguez, Fulgencio F. Palavicini, Machorro y Narvaez y otros.

Los principales argumentos que presentaron en el debate los partidarios de suprimir el Ayuntamiento de elección popular en la ciudad de México, fueron el ya conocido en 1857 de imposibilidad de coexistencia entre los poderes de diferentes competencias, ahora esgrimándose esta incompatibilidad, entre el Poder Municipal y los Poderes Federales, surgiendo otro argumento novedoso, consistente en afirmar que la ciudad de México era una ciudad federal que debía su existencia a las aportaciones económicas de toda la federación, y que al carecer de los recursos necesarios para subsistir por sí misma como Municipio libre, luego entonces no podría reconocérsele esa categoría. Este grupo de legisladores, al hacer énfasis en la figura del Municipio Libre que tanta importancia le daba la Constitución, concluían que de concretarse éste en la ciudad de México, los Poderes Federales se verían en una situación bastante difícil para hacer valer su autoridad.

Por su parte, los representantes de la nación que defendían la autonomía de la ciudad, refutaron una por una las razones de sus adversarios parlamentarios, sobresaliendo y coincidiendo en ellos el siguiente razonamiento: el gobierno municipal de la ciudad tendría con los Poderes de la Federación la misma relación que el gobierno municipal de cualquier capital de Estado con los poderes generales del mismo. Señalaban que de admitirse la imposibilidad de coexistencia del gobierno municipal y de los Poderes Federales en la ciudad de México, habría de admitirse también la imposibilidad del gobierno municipal en todas las capitales de Estado.⁶⁵ Además, en el aspecto económico

⁶⁵ Herrera. *op. cit.* pág. 83.

consideraban que el saneamiento de las finanzas del Ayuntamiento, a través de una reglamentación más adecuada, haría autosuficiente al Municipio de la ciudad, proveyéndole recursos a través de mercados, panteones, servicios públicos y todo ese conjunto de actividades de que habría de ocuparse la ciudad de México.

Una vez que el tema se consideró suficientemente discutido, el Congreso Constituyente procedió a votar la base 2ª de la fracción sexta del artículo 73, en dos partes: la primera de ellas, que disponía para el Distrito Federal y los territorios, la existencia de municipalidades a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, fue aprobada junto con las primeras cinco fracciones del mismo artículo y la base primera de la fracción sexta por unanimidad de 139 votos; la segunda parte de la base segunda, que exceptuaba a la ciudad de México de contar con Ayuntamiento elegido popularmente fue desechada por 44 votos contra 90.⁽⁹⁴⁾

De esta manera, la Constitución de 1917 reglamentó en su fracción VI el gobierno del Distrito Federal en los mismos términos que contemplaba el proyecto de Venustiano Carranza, hecha excepción del Municipio de la ciudad de México, al cual se otorgó autonomía a través de su Ayuntamiento de elección popular directa, contrariamente a lo que proponía el Proyecto Constitucional de 1916.

⁽⁹⁴⁾ Diario de los Debates. Congreso Constituyente 1916-1917. Inst. Nal. de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. 1985. 2a. Ed. págs. 396-409. Tomo II.

Las instituciones de gobierno que implantó la Constitución de 1917, no se han conservado inalterables hasta el presente, sino que se han generado determinados cambios y transformaciones, algunos de ellos de gran relevancia, mismos que habremos de abordar en los dos últimos incisos de este capítulo, hasta llegar al gobierno capitalino antes de la Reforma de 1993, porque como ya lo hemos señalado anteriormente, los últimos dos capítulos habremos de destinarlos a la última Reforma Político-Jurídica, siendo el tema central de esta tesis.

d) EL DECRETO DE 1928.

La semblanza histórica que hemos tratado de realizar sobre el Distrito Federal en cuanto a su ubicación geográfica en la ciudad de México, y la participación de sus ciudadanos en la integración de las autoridades locales, habremos de concluirla haciendo una breve exposición de dos de las últimas reformas más importantes que ha habido en el gobierno capitalino en el presente siglo.

El gobierno de la capital de la República quedó tal y como lo expusimos en la parte final de nuestro punto anterior, por un tiempo aproximado de once años, a pesar de que tan sólo un año después de promulgada la Constitución de 1917, es decir, en el año del 1918, don Venustiano Carranza intentó nuevamente suprimir la existencia del Municipio libre en la ciudad de México, enviando al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar el artículo 73 fracción VI de la Constitución, iniciativa que no prosperó, pues fue desechada por el Congreso.²⁷⁾

Así, tenemos que llegado el año de 1928, a iniciativa del general Alvaro Obregón, quien por entonces era Presidente electo (después de haberse presentado para la reelección), el Congreso de la Unión reformó el artículo 73 fracción VI de la Constitución de 1917, con la cual se suprimió el régimen municipal en el Distrito

²⁷⁾ Serra. op. cit. pág. 599.

Federal, encomendándose el ejercicio del Poder Ejecutivo local, al Presidente de la República, creándose además, en esa misma fecha, con jurisdicción en las antiguas municipalidades, 13 delegaciones político-administrativas.⁽¹⁴⁾

La reforma constitucional de 1928 modificó el texto del artículo 73 fracción VI base 1ª y 4ª en los siguientes términos:

Art. 73.- El congreso tiene facultad:

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

- 1a. El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.
- 2a.
- 3a.
- 4a. Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios serán hechos por el Presidente de la República

⁽¹⁴⁾ Acosta. op. cit. pág. 243.

y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días.....⁹⁷⁾

Con la reforma antes mencionada, se dieron nuevas bases para la organización político-jurídica del Distrito Federal, configurándose completamente esta nueva organización con la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, expedida por el Congreso de la Unión el 31 de diciembre de 1928.

Aquella Ley Orgánica tuvo una vigencia de 13 años, siendo abrogada por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base primera fracción VI del artículo 73 constitucional, del 31 de diciembre de 1941, misma que con sus correspondientes reformas subsistió hasta el 29 de diciembre de 1970, fecha en que es publicada una nueva ley con el mismo nombre, siendo el 27 de diciembre de 1978 cuando se publica la última Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal,⁹⁸⁾ la que ha estado vigente desde esa fecha y seguirá estando hasta el momento que tenga cumplimiento en todas sus partes el decreto reformativo del 25 de octubre de 1993, que entre otros puntos contempla la expedición del estatuto de gobierno del Distrito Federal por parte del Congreso de la Unión.⁹⁹⁾

⁹⁷⁾ Tena. op. cit. pág. 899.

⁹⁸⁾ Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. Porrúa. México. 1979. págs. 521 y 529.

⁹⁹⁾ D. O. F. 25-10-93.

El motivo de que nos hayamos detenido para señalar las diversas etapas del ordenamiento jurídico que ha regulado el funcionamiento del Departamento del Distrito Federal, es porque como dice el maestro Acosta Romero, de su contenido (de la ley) se desprende que se refiere a los tres poderes que integran el gobierno de la ciudad de México, y a todas las ramas de la Administración Pública en la misma,⁽⁷⁷⁾ es decir, podría compararse, con todas las reservas del caso, a las constituciones locales de cada Estado de la Federación, mismas que legislan lo relativo a su régimen interior.

Antes de continuar desarrollando el presente punto, es pertinente abrir un paréntesis para señalar que el tema del Departamento del Distrito Federal como órgano encargado del ejercicio del Poder Ejecutivo por encomienda que le hace el Presidente de la República en el lugar de residencia de los Poderes Federales, así como las legislaciones y todo tipo de disposiciones jurídicas que le son aplicables, es bastante amplio para efectuar un análisis en cada una de sus partes; pero no es el objetivo central de esta tesis analizar los mecanismos legales que operan para el ejercicio de la función gubernativa en su aspecto administrativo, sino que nos interesa básicamente exponer cómo se integran los órganos de autoridad y dirección del gobierno, no sólo de quién ejerce la función ejecutiva, sino también de los Poderes Legislativos y Judicial, a lo cual centraremos nuestra atención.

Hecha la anterior precisión, podemos decir que los cambios más significativos

⁽⁷⁷⁾ Acosta. Loc. cit.

derivados de la Reforma de 1928, los ubicamos en el ámbito de la función administrativa del gobierno del Distrito, así como en el Poder Judicial, y podemos enunciarlos de la siguiente manera: en primer lugar fue suprimida la figura de Gobernador del Distrito como encargado del ejercicio del gobierno local, siendo reconocido como jefe nato de la Administración Pública del Distrito Federal el Presidente de la República, creando además la Ley Orgánica antes mencionada,⁸³⁾ el órgano de gobierno estipulado en la base primera fracción VI del artículo 73 constitucional denominado Departamento del Distrito Federal, encabezado por un Jefe nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, a través del cual se ejercerían las funciones de la administración pública local.⁸⁴⁾

En segundo término, fueron suprimidos los Municipios con Ayuntamiento de elección popular directa, únicos órganos que podríamos considerar como genuinos representantes de la voluntad ciudadana en el Distrito Federal contemplados en la Constitución de 1917, pues recuérdese que el Gobernador establecido para el Distrito en la original base 3ª de fracción VI del artículo 73, dependía directamente del Presidente de la República, siendo nombrado y removido por el mismo alto funcionario. En lugar de los Municipios fueron establecidas trece delegaciones político-administrativas, a cargo de funcionarios que recibían su designación del Jefe del Departamento del Distrito Federal con aprobación del Presidente de la República.

⁸³⁾ V. Supra. 117.

⁸⁴⁾ Ochoa. op. cit. pág. 350.

Como algo novedoso en la estructura del gobierno del Distrito Federal, y según mi opinión, con el fin de compensar un poco la prácticamente nula participación a que se estaba condenando a la ciudadanía del Distrito a partir de la reforma de 1928, se crearon por disposición de la ley, ciertos órganos de colaboración vecinal ciudadana, como son los Comités de Manzana, Asociaciones de Residentes, Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal,⁹⁵ cuya función básica es de aportar sus opiniones y propuestas sobre los asuntos que por disposición de la ley reglamentaria o de algún reglamento son sometidos a su consideración; estas facultades de tan poca importancia que tienen los organismos vecinales, además de la poca difusión que se ha dado a su existencia y funcionamiento, han hecho de ellos, a pesar de la opinión de connotados personajes del ámbito político, un auténtico fracaso, por su nulo funcionamiento y la mínima participación que los ciudadanos del Distrito dedican para su integración.

En cuanto al Poder Judicial del Distrito Federal, debemos recordar que en la integración del mismo, la participación ciudadana no existía desde el inicio de la vigencia de la Constitución de 1917, dado que la misma otorgó al Congreso de la Unión la facultad de nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia; con la reforma de 1928, dejó de ser el Congreso de la Unión el encargado de esta facultad, otorgándose al Presidente de la República, la función de llevar a cabo tan importantes nombramientos, siendo requisito legal la aprobación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para que dichos nombramientos tuvieran efectos jurídicos.⁹⁶

⁹⁵ Art. 44 de la L.O.D.D.F. 1978.

Por lo que toca al Poder Legislativo, se ratificó la facultad otorgada al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, misma que contemplaba en idénticos términos la fracción VI del artículo 73 antes de la reforma en cuestión.

De esta forma se instituyó un sistema de gobierno en el Distrito Federal, que estableció claramente su dependencia completa y directa del gobierno federal, asumiendo éste desde luego, el control absoluto de las decisiones que para la función gubernativa en el Distrito habrían de tomarse; y es que no podemos considerar este fenómeno de manera distinta, cuando los órganos que en la ciudad de México ejercen las funciones de Poder Legislativo y Ejecutivo coinciden con los Poderes Federales respectivos; es decir, el Congreso de la Unión actúa como legislatura local respecto del Distrito Federal y el Presidente de la República tiene a su cargo la función ejecutiva local, ejerciéndolo a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal. En estos casos no puede afirmarse válidamente que los ciudadanos del Distrito elijan, vía el sufragio, a sus autoridades locales, aunque algunos partidarios del régimen político que actualmente impera en el Distrito, sostengan que al estar sufragando por los integrantes del Congreso de la Unión y del Presidente de la República, los ciudadanos del Distrito sufragan también por su Congreso y Poder Ejecutivo Local, llegando incluso a considerar como régimen de

⁹⁰

A partir de la reforma político-jurídica del año de 1987, esta ratificación corresponde efectuarla a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, según lo establecido en la base 3ª fracción VI del Artículo 73 constitucional y en el artículo 15 de la L.O.A.R.D.F. de 2-02-88.

atención jurídica y política "privilegiado",⁹⁷⁾ a aquél que actualmente rige en el Distrito Federal, afirmaciones que según mi opinión, no pasan de ser una falacia, porque la elección de los integrantes del Poder Legislativo y del titular del Ejecutivo Federales, la realizan los ciudadanos de toda la República Mexicana. Así, tenemos que en la LV legislatura del Congreso de la Unión, el Distrito Federal estaba representado en un 13.3 por ciento en la Cámara de Diputados y un 3.1 en la Cámara de Senadores. Por esta razón, señala el maestro Ignacio Burgoa que la legislación del Distrito Federal ha provenido desde siempre, de " un órgano que no se compone exclusivamente por representantes de su población... sino por diputados y senadores procedentes de los Estados de la República". Esto provoca, según la exposición del autor antes citado, que los diputados y senadores que no emanan de la voluntad del elemento humano del Distrito Federal, se ingieran en la elaboración y expedición de los ordenamientos legales correspondientes, situación que coloca a la población de dicha entidad (el Distrito Federal), es un Estado de "capitis diminutio" política frente a la de los Estados miembros...⁹⁸⁾

En el caso de la función administrativa dentro del Distrito, la situación en nada mejora, dado que es evidente que la voluntad ciudadana del Distrito no influye en lo más

⁹⁷⁾ Comisión Federal Electoral. Consulta Pública sobre Reforma Electoral. Obra Completa. México. 1989. Tomo II. pág. 307.

⁹⁸⁾ Burgoa Oribeola, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. 7a. Ed. México. 1989. págs. 931-932.

mínimo para la integración de las autoridades locales, porque la única decisión que determina dicha integración, es la del Presidente de la República, que como ya sabemos y hemos expuesto, no es elegido únicamente por los ciudadanos de esta entidad federativa, por lo que como dice el maestro Burgoa, el gobernador del Distrito Federal es elegible en proporción minoritaria por el pueblo de esta entidad y mayoritariamente por los ciudadanos que no pertenecen a ella.⁽⁹⁹⁾

Sabemos perfectamente cual es la naturaleza jurídica de la ciudad de México, que como dice el maestro Octavio Senties " es parte integrante de la federación, asiento de los poderes de la Unión y delimitación geográfica, administrativa y política de la capital de la República".⁽¹⁰⁰⁾ Pero también sabemos que la situación de los derechos políticos de la ciudadanía del Distrito Federal, con el paso del tiempo, se ha hecho bastante compleja, siendo uno de los problemas políticos más espinosos para la democracia mexicana, porque independientemente de la naturaleza jurídica de la ciudad de México, es innegable que esos derechos de características políticas, se han visto disminuidos casi hasta su total extinción, sobre todo, a partir del decreto de 1928, cuyo autor intelectual fue don Alvaro Obregón, a quien los ciudadanos capitalinos deben la condición desigualitaria en sus derechos políticos, que ha degenerado al paso del tiempo en un problema de resolución nada fácil por falta de voluntad política de quienes gobiernan en el país; porque cabría hacerse los siguientes cuestionamientos: ¿no es verdad que la ciudad de México, como ya

⁽⁹⁹⁾ *Ibid.*

⁽¹⁰⁰⁾ Comisión Federal Electoral. *op. cit.* pág. 340.

lo hemos expuesto, ha sido desde su fundación el centro político, económico y social más importante de nuestro país? ¿no es la residencia de los Poderes Federales desde el año de 1824, sin que esto haya sido causa para condenarla a prescindir hasta de la elección de sus autoridades locales más directas, como son las municipales? ¿no recibieron sus ciudadanos el reconocimiento y la defensa de conservar la plenitud de sus derechos políticos por parte del grupo de legisladores más preclaros y brillantes que ha tenido México, como fue el grupo de diputados liberales del Constituyente de 1857? ¿no son importantes los derechos políticos de los habitantes de la población más densamente poblada del país, que por sí mismos forman mayor número de ciudadanos que cualquiera de cada uno de los Estados de la Federación? Y por último, ¿no será importante dar un cabal reconocimiento a los derechos del pueblo mexicano por los que tanto ha luchado, siendo parte fundamental en esa lucha a través de la historia, la ciudadanía del Distrito Federal, y que han sido dichos derechos parte sustancial en nuestras leyes fundamentales más importantes, iniciando con la de 1814 y continuando en las de 1824, 1857 y 1917?

Mucho podrá decirse al respecto, pero lo cierto es que nunca como a partir de la Reforma Político-Jurídica de 1928 y hasta el presente, la ciudadanía del Distrito ha tenido una mínima oportunidad de elegir a sus gobernantes en el panorama local, siendo hasta el año de 1987 cuando surge como una instancia de auténtica representación ciudadana, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, organismo que ha sido indudablemente representativo de los ciudadanos de la ciudad de México, que luego de 60 años, en 1988,

tuvieron la oportunidad de concurrir a las urnas para sufragar y elegir a los miembros de una Asamblea de lección popular con auténtico origen capitalino, de la que habremos de comentar y analizar en el punto siguiente.

e) LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal⁽¹⁸¹⁾ es un órgano de representación ciudadana, cuya creación vino a ser un evento por demás sobresaliente en la esfera del gobierno de la ciudad de México, después de su implementación a partir de la Reforma Política de 1987, por la razones que a continuación exponremos.

En primer lugar, como dice el maestro Burgoa, su instauración denota la tendencia de atemperar la "capitis diminutio" política que afecta a los ciudadanos de dicha entidad federativa.⁽¹⁸²⁾ Y en efecto, podemos considerar su creación, como la Reforma más importante, habida en materia de gobierno y de representación ciudadana desde el año de 1928, año en el que fueron eliminados los Ayuntamientos municipales de elección popular directa, con lo que también se extinguió el derecho de sufragio de los ciudadanos capitalinos para elegir alguna instancia gubernativa local.

La Asamblea de Representantes no ha sido desde su creación y hasta este momento, un órgano legislativo para el Distrito Federal, dado que no tiene entre sus facultades emitir alguna clase de ley, reservada todavía esa facultad al Congreso de la Unión. Atento a lo que estipula la base 3ª fracción VI del artículo 73 constitucional⁽¹⁸³⁾ y de lo

⁽¹⁸¹⁾ Todas las consideraciones que haremos sobre este tema en el presente capítulo, comprenden el lapso desde su creación y hasta antes de la reforma de 1993.

⁽¹⁸²⁾ Burgoa. op. cit. pág. 937.

⁽¹⁸³⁾ Hasta antes de la reforma de 1993.

establecido en la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, habremos de exponer su naturaleza jurídica, su manera de integrarse y algunas de las funciones más importantes que tiene asignadas. La Asamblea de Representantes es un órgano de representación ciudadana del Distrito Federal, que se integra por 66 representantes, 40 de ellos electos según el principio de votación mayoritaria relativa, (mayoría relativa), mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por veintiséis representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción prulिनominal.

Si bien es cierto que la Asamblea de Representantes no posee la facultad legislativa, sí tiene la facultad de iniciar leyes o decretos en materia del Distrito Federal ante el Congreso de la Unión; además está facultada para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos en prácticamente todos los rubros de la vida vecinal, siempre y cuando no contravengan las disposiciones legales que expida el Congreso de la Unión para el Distrito Federal.

También está facultada para realizar consultas, promociones, labor de gestorfa, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno (del Distrito Federal), encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población de la entidad y sobre la aplicación de los recursos presupuestales disponibles.

Además, como ya hemos señalado con anticipación, la Asamblea de Representantes tiene la facultad de aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia que lleve a cabo el Presidente de la República.

Podemos concluir entonces, que la Asamblea de Representantes es el órgano de mayor representación política de la ciudadanía del Distrito, lo que significa un avance en la democracia capitalina, sobre todo después de que por más de medio siglo, no podía hablarse de una instancia político-gubernativa de representación ciudadana con verdaderas raíces populares capitalinas; y esto, a pesar de tener algunas limitaciones trascendentales en sus facultades, puesto que su funcionamiento hasta antes de la reforma de 1993 (misma que en el aspecto de este órgano surtirá sus efectos jurídicos hasta el 15 de noviembre de 1994),⁽¹⁸⁴⁾ se asemejaba más al de un Ayuntamiento municipal, que al de un cuerpo legislativo de toda una entidad federativa, pero no por ello pierde su grado de importancia, al representar un despertar cívico del pueblo del Distrito, que a través de su participación en diversos foros de consulta pública, ha externado su firme petición de que se amplíen los espacios democráticos de la ciudad de México, lo que en gran medida influyó en las autoridades gubernamentales, para llevar a cabo una amplia reforma Político-Jurídica de las instituciones políticas en el Distrito Federal durante el año de 1993, coyuntura que habrá de ser materia de nuestro análisis a partir del siguiente capítulo de esta tesis.

¹⁸⁴ D.O.F. 25-10-93.

CAPITULO 3.- DEBATES CONTEMPORANEOS SOBRE EL D.F.

a) ANTECEDENTES Y CAUSAS.

Durante los últimos años, se percibe con toda claridad que nuestro país experimenta evidentes cambios en prácticamente todos los aspectos de su vida interior en lo económico, en lo político y en lo socio-cultural, lo que necesariamente deberá producir el implemento de mecanismos y procedimientos que hagan posible el tránsito de nuestro país por la senda de la superación nacional.

Y refiriéndonos al aspecto político de ese despertar ciudadano que ha florecido en la mayor parte del territorio nacional, no podía quedar al margen la ciudadanía del Distrito Federal, siendo a lo largo de los últimos quince años, después de la reforma política de 1977, que empezaron a surgir importantes corrientes de opinión pública ciudadana de esta entidad, que manifestaban la necesidad de una reforma constitucional tendiente a ampliar los espacios democráticos en la ciudad más populosa, no solamente de la República Mexicana, sino del mundo entero.

Merced a ello, se llevó a cabo la reforma político-jurídica de 1986, siendo Presidente de la República el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado y Jefe del Departamento del Distrito Federal, el C.P. Ramón Aguirre Velázquez, cuya mayor aportación en el

ámbito del Distrito Federal, fue la creación de la Asamblea de Representantes de dicha entidad. Como ya señalamos en la parte relativa a ese tema, la creación de la Asamblea de Representantes resultó de gran importancia, principalmente porque fue el comienzo de la restitución del derecho de los ciudadanos capitalinos a intervenir directamente, vía el sufragio en la integración de sus órganos de gobierno locales; pero no obstante el avance logrado con la creación de la Asamblea, en el aspecto de la Administración Pública Local, la situación permaneció sin ninguna alteración positiva en la designación del funcionario que ejercería el gobierno en sentido estricto local, sino más bien se remarcó en mayor grado la gran disociación existente entre la voluntad ciudadana y los funcionarios que ejercerían y aún ejercen la función administrativa en la ciudad de México.

En efecto, esta disparidad señalada en la parte final del párrafo anterior, tuvo verificativo en las últimas elecciones presidenciales del año de 1988. En ese proceso electoral, según cifras oficiales, en el Distrito Federal los resultados fueron los siguientes en términos porcentuales: el candidato del Partido Revolucionario Institucional obtuvo alrededor del 29%; el candidato de una coalición de partidos, que tomó el nombre de Frente Democrático, obtuvo el 47% y por último, el candidato del Partido Acción Nacional logró el 24% de los sufragios.⁽¹⁰⁵⁾

No obstante el anterior resultado electoral en el Distrito Federal, finalmente el

⁽¹⁰⁵⁾ Cifras C.F.E.

candidato del Revolucionario Institucional, resultó ser el triunfador en la elección presidencial a nivel nacional, por lo que ya en su carácter de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 80 de la Constitución), y en el uso de las facultades expresamente otorgadas por la Constitución en sus artículos 73 fracción VI base 1ª y 83 fracción II, procedió el Lic. Carlos Salinas de Gortari a nombrar al Jefe del Departamento del Distrito Federal, recayendo dicho nombramiento en el Lic. Víctor Manuel Camacho Solís, mismo que ejerció el gobierno de la ciudad de México, hasta el día 28 de noviembre de 1993.⁽¹⁶⁶⁾ No vamos a proceder a enjuiciar la labor de dicho funcionario dependiente del Ejecutivo Federal para determinar si su labor fue positiva o negativa; simplemente señalaremos que en este caso concreto, si bien es cierto que los ciudadanos del Distrito no tuvieron la oportunidad de intervenir en su designación, dado que era facultad constitucional expresa del Presidente de la República, también lo es que la ciudadanía capitalina no sufragó mayoritariamente por el alto funcionario que se encargó de llevar a cabo dicha designación. Esto no puede ser considerado de otra manera, sino como una total falta de penetración e identidad entre los funcionarios que durante el presente sexenio ejercieron el poder ejecutivo en el Distrito Federal y los ciudadanos de dicha entidad, lo cual viene a terminar en definitiva, con el ajejo argumento de que al sufragar por el Presidente de la República, los ciudadanos del Distrito también lo hacen por el gobernador local.⁽¹⁶⁷⁾

⁽¹⁶⁶⁾ A partir de esta fecha, fue designado como Jefe del Departamento del D.F. el hasta entonces senador de la República por dicha entidad Manuel Agullera Gómez, debido a cambios en el gabinete presidencial del Presidente Salinas, motivados por la designación del precandidato priísta a la Presidencia de la República.

⁽¹⁶⁷⁾ Supra. 121.

Los resultados de las elecciones del año de 1988, vinieron a demostrar que el México moderno ha cambiado y cada día evoluciona más en todos los aspectos de su vida interna. El mismo Presidente de la República, en su discurso pronunciado con motivo de la toma de posesión, el 1º de diciembre de 1988, hizo público ese reconocimiento, haciendo las siguientes aseveraciones: "...existe un nuevo México político, una nueva ciudadanía con una nueva cultura política, cuya expresión reclama causas transformadores..." Por esta razón, el Presidente Salinas propuso un acuerdo nacional para la ampliación de la vida democrática, "...que viniera a fortalecer la unidad de los mexicanos dando cabida a las diferencias existentes, teniendo ese acuerdo que perfeccionar los procedimientos electorales, actualizando el régimen de partidos y modernizando las prácticas de los actores políticos, comenzando por el propio gobierno...", señalando que su administración daría respuesta a la exigencia ciudadana de respeto a la pluralidad y efectiva participación.⁽¹⁰⁶⁾

Así, tenemos que como producto de todo lo antes señalado, en el año de 1992, se instaló el organismo llamado Mesa de Concertación de la Reforma Política del Distrito Federal el 25 de agosto de 1992, integrado por representantes del gobierno del Distrito y de los Partidos Políticos Nacionales, quienes el 1º de octubre del mismo año, lanzaron una Convocatoria a las organizaciones sociales, asociaciones civiles, vecinales, instituciones académicas y a todos los ciudadanos en general, interesados en hacer propuestas para el mejoramiento de la forma de gobierno del Distrito Federal, para

⁽¹⁰⁶⁾ "La Jornada". México. 2-12-1988. pág. 3.

participar en las audiencias públicas de consulta sobre la reforma política y la participación ciudadana en el gobierno de la ciudad.¹¹⁶⁹

La mesa de concertación expuso como objetivos sustanciales de la Convocatoria los siguientes:

- 1.- Asumir el compromiso de una deliberación no excluyendo las posiciones sobre las posibles vías de reforma político-administrativa para el Distrito Federal.
- 2.- Establecer un foro de análisis y discusión para lograr acuerdos entre los partidos políticos sobre las instituciones, instrumentos y mecanismos que configuren un esquema de gobierno propio que responda a las necesidades actuales del Distrito Federal.
- 3.- Dar base, a partir de los consensos que se logren en el desarrollo de los trabajos de la mesa, a una iniciativa de reforma jurídico-política del Distrito Federal.

Y precisamente por lo que expresa este último objetivo, en el presente capítulo nos abocaremos a exponer en una manera sintetizada, las ideas y propuestas fundamentales presentadas por los ponentes que acudieron al llamado de la Mesa de Concertación, que como acabamos de constatar, fueron base para la iniciativa de reforma jurídico-política

¹¹⁶⁹ G. O. del D.D.F. 1-10-92.

del Distrito Federal, misma que con fecha 5 de julio de 1993, fue presentada a los secretarios de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por el Presidente Carlos Salinas de Gortari.⁽¹¹⁹⁾

⁽¹¹⁹⁾ Ante proyecto del decreto por el que se reforman diversos artículos constitucionales relativos al gobierno del Distrito Federal de fecha 5 de julio de 1993.

b) RUBROS GENERALES PROPUESTOS PARA LA REFORMA POLITICO-JURIDICA DEL D.F.

La Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal, acordó llevar a cabo la Convocatoria a que antes nos hemos referido, con base en los siguientes temas generales:

- 1.- **Forma de Gobierno y Derechos Ciudadanos.**
 - Opciones para la formación e integración de un gobierno propio en el territorio actual del Distrito Federal.
 - Elección de autoridades en el territorio del Distrito Federal.
 - División territorial al interior del Distrito Federal y forma de gobierno.
 - Facultades legislativas de la ARDF.
 - Opciones de fortalecimiento y desarrollo de la participación ciudadana.

- 2.- **Hacienda Pública y Aspectos Financieros y Económicos del Distrito Federal.**
 - Ingresos y gastos (central y local).
 - Problemática del financiamiento metropolitano.
 - Instrumentos de política y desarrollo económico sustentable.

- 3.- **Coordinación Metropolitana, Organización Territorial y Gestión de Servicios.**
 - Opciones político-administrativas de coordinación metropolitana de servicios

públicos y desarrollo urbano.

- Nuevas formas de administración y gestión de servicios urbanos.
- Derechos ciudadanos frente a la administración y gestión de servicios públicos urbanos.

4.- Procuración y Administración de Justicia.

- Opciones de reforma al Poder Judicial en el Distrito Federal
- Revisión de la administración de justicia del Distrito Federal.
- Procuración eficiente y regionalizada de la justicia en el Distrito Federal.
- Nombramiento de funcionarios de procuración y de administración de justicia de seguridad pública en el Distrito Federal.⁽¹¹¹⁾

El período de registro de participantes a las audiencias se verificó del día 1º al 15 de octubre de 1992, iniciando las audiencias públicas el 26 de octubre del mismo año prolongándose hasta el 8 de febrero de 1993, sesionando cuatro comisiones de trabajo, responsables de revisar aspectos sustantivos de la reforma, y en cada una de ellas, cuestiones particulares de la mayor importancia, siendo las comisiones las siguientes: a) Forma de Gobierno y Derechos Ciudadanos; b) Hacienda Pública y Aspectos Económicos y Financieros; c) Coordinación Metropolitana y Servicios Públicos; y d) Procuración y Administración de Justicia.

⁽¹¹¹⁾ Convocatoria de la Mesa de Concertación de 1º de octubre de 1992. G.O.D.D.F. 1-10-92.

Si bien es cierto que la Comisión de Forma de Gobierno y Derechos Ciudadanos, así como la correspondiente a Procuración y Administración de Justicia podrían atraer más nuestra atención, en base a nuestro tema central, no prescindiremos de analizar los temas abordados por las restantes dos comisiones, dado la estrecha relación que entre sí guardaron y que conformaron un panorama general para llevar a cabo la Reforma Político-Jurídica del Distrito Federal.

I.- FORMA DE GOBIERNO Y DERECHOS CIUDADANOS.

Para llevar a cabo la exposición y análisis de los temas tratados en la Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal, habremos de auxiliarnos de la memoria de los trabajos de la Mesa de Concertación, así como de los boletines emitidos por la Coordinación de Prensa de la Oficina de Difusión y Relaciones Públicas del Departamento del Distrito Federal, y las crónicas periodísticas efectuadas por diversos diarios de circulación nacional.

Los temas que fueron tratados en la Mesa de Trabajo número 1 sobre la forma de gobierno y derechos ciudadanos, se caracterizaron por la gran variedad de posibilidades que plantearon en cuanto a la forma de gobierno aplicable al Distrito Federal, tomando en cuenta el ejercicio de los Derechos Políticos de los ciudadanos distritenses, fundamentalmente el derecho del sufragio (en mayor o menor medida), como mecanismo para la integración de las autoridades locales en el Distrito Federal.

Sin duda alguna, esta Mesa de Trabajo fue la que mayor interés produjo en la ciudadanía en general, lo que se manifestó en el hecho de que a la misma concurrieron el mayor número de ponentes, en un total de 125.⁽¹²⁾ Entre algunos de los académicos y especialistas que se inscribieron y participaron en dicha Mesa destacan Jorge Alcocer

⁽¹²⁾ Boletín No. 49. 27-01-93.

Villanueva, director del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional; el doctor y diputado federal por el Partido de Acción Nacional, Francisco José Paoli Bolio; los catedráticos de la Facultad de Derecho; licenciados Abel Vicencio Tovar, Fernando Serrano Migallón, maestro Manuel González Oropeza y doctor Luis Molina Piñeiro; los asambleístas del Partido Revolucionario Institucional señores Nicolás Blancas Limas, Clemente Sánchez Olvera y Jorge Schaffino Isunza, así como los académicos Jaqueline Peschard, investigadora en asuntos políticos y geografía electoral del Colegio de México, Jorge Sánchez Ascona, sociólogo y autor de diversos libros sobre Sociología Política y el doctor Juan José Ríos Estavillo, jefe del Centro de Documentación Legislativa y Jurisprudencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., tan sólo por mencionar algunos.

El licenciado Jorge Alcocer Villanueva se pronunció a favor de una fórmula en la que sin cambiar la residencia de los Poderes Federales de la ciudad de México, se pueda lograr la democratización y una mejor calidad de vida para los habitantes. Esa democratización y mejoramiento del nivel de vida, consideró que puede lograrse a través de elección por voto universal, secreto y directo del titular del gobierno de la ciudad, el cual sería llamado "Gobernador", durando en su cargo seis años y siendo electo en los comicios generales en los cuales se renueva la titularidad del Poder Ejecutivo Federal.

A su vez, la Asamblea de Representantes, según el ponente pasaría a ser un cuerpo

colegiado con facultades legislativas en todo aquello que a la normatividad legal y reglamentaria de la entidad se refiere. Además, propuso conservar las entidades delegacionales democratizando su administración, para lo cual los delegados o su equivalente serían nombrados por la Asamblea de Representantes, a propuesta del Gobernador del Distrito Federal.⁽¹¹³⁾

El doctor Francisco José Paoli, que propuso una forma de gobierno con características parlamentarias, señaló que es necesario mantener el Distrito Federal, pero no la Regencia. El gobierno de la ciudad sería organizado por medio de la Asamblea de Representantes que tendría la facultad de designar al Jefe del Gobierno de entre alguno de sus miembros mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Además, la Asamblea también tendría la facultad de confirmar a los miembros del gabinete del Jefe de Gobierno, siendo dichos funcionarios el procurador de justicia, el tesorero y aquellos secretarios necesarios para las distintas ramas de la Administración: educación, seguridad y vialidad, transporte, salud, vivienda, trabajo, ecología y demás.

En cuanto a la división territorial del Distrito y el órgano de gobierno en cada demarcación, propuso el diputado Paoli que se estableciera en la mayor parte del Distrito Federal, el régimen municipal previsto en el artículo 115 constitucional, preservando la figura histórica del Distrito Federal y el gobierno del Presidente de la República en el mismo, pero circunscribiéndose el Distrito en el territorio donde están las dos

⁽¹¹³⁾ Boletín No. 43. 20-01-93.

delegaciones en las que se asientan los Poderes Federales: Cuauthemoc y Venustiano Carranza.

Por lo que se refiere a la Asamblea de Representantes, sería dotada de nuevas facultades, siendo una de las más importantes la que hemos mencionado referente a la designación del Gobernador del Distrito. Además de la ratificación del gabinete y de las facultades que actualmente tiene, el autor de la ponencia propuso que la Asamblea de Representantes determinara la participación de municipios a partir del Presupuesto de Ingresos del Distrito Federal, aprobado por la Cámara de Diputados. Además podría calificar las elecciones de los ayuntamientos, suspenderlos o declarar que éstos han desaparecido, como lo haría un Congreso Local y formar consejos que concluyan los periodos por acuerdo de dos tercios de sus integrantes y por las causas graves que la Ley Orgánica Municipal prevenga.⁽¹¹⁴⁾

En la intervención del maestro Fernando Serrano Migallón podemos observar como uno de los puntos más interesantes, la propuesta de redistribución de atribuciones para fortalecer a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, dotándola de facultades reglamentarias (que ya tenía) y legislativas de carácter local, manteniendo el Congreso de la Unión aquéllas que se refieren a todas las entidades.⁽¹¹⁵⁾

⁽¹¹⁴⁾ Boletín No. 01. 26-10-92. "Excélsior" México 27-10-93. págs. 1-26.

⁽¹¹⁵⁾ Boletín No. 36. 11-01-93.

El maestro Abel Vicencio Tovar hizo su propuesta central, basándose en la tesis de que la creación del Estado número 32 es una condición para llegar a la democracia en la ciudad de México. Para ello propuso reformar el artículo 43 constitucional para suprimir como parte integrante de la Federación al Distrito Federal, sustituyéndolo por el Estado de Anahuac. Esta propuesta que presentó el también destacado miembro del Partido de Acción Nacional es una tesis que diversas corrientes políticas, así como connotados académicos e investigadores sociales y políticos sostienen, remontándose los antecedentes históricos de esta posición a las opiniones vertidas por el grupo de diputados avanzados que formaron parte del Congreso Constituyente de 1857.⁽¹¹⁶⁾ Esta posición, hoy en día, así como en 1856-57, cuenta con un grupo de partidarios, así como también cuenta con férreos opositores, esgrimiendo los partidarios de una y otra posición, sus mejores argumentos, mismos que habremos de analizar en un apartado posterior.⁽¹¹⁷⁾

Pero volviendo a la intervención del maestro Vicencio Tovar diremos que su propuesta la completó de la siguiente manera: sugirió la creación de una Constitución Política local para el nuevo Estado de la Federación (Estado de Anahuac), así como la conversión de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en un Poder Legislativo local. El derecho de iniciativa de leyes ante el Congreso Local lo tendrían el Ejecutivo Local, los Diputados Locales, los Partidos Políticos, los Ayuntamientos y los Tribunales Locales.

⁽¹¹⁶⁾ V. Supra 78 - 80.

⁽¹¹⁷⁾ V. Infra. 177.

Dentro de esta propuesta, el Poder Ejecutivo lo tendría un gobernador electo popularmente, asimilándose en las actuales delegaciones políticas, la organización municipal del nuevo Estado, con una reubicación para atender mejor las necesidades de la población. También asentó en su ponencia que el Presidente de la República tendría el mando de la fuerza pública en la ciudad de México, a semejanza de lo que ocurre en los Estados, donde el Gobernador del mismo conserva esa facultad en los municipios que son capitales de Estado.

Por último, en lo que se refiere al Poder Judicial Local, propuso que el mismo lo constituyeran el Tribunal Superior de Justicia, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.⁽¹¹⁸⁾

El asambleísta del Partido Revolucionario Institucional, Clemente Sánchez Olvera concretó en su intervención las siguientes propuestas: Mayores facultades a la Asamblea de Representantes, que incluiría la aprobación del Presupuesto para el Distrito y la Ley de Hacienda del mismo; otorgamiento de mayores recursos económicos a las Delegaciones, con competencias reales, pero reduciendo el tamaño de las mismas; delegados electos; ratificación del Jefe del Departamento del Distrito Federal y de los Delegados Políticos por parte de la Asamblea de Representantes; establecimiento de Consejos Delegacionales con carácter de consulta y decisión, con base en una mejor vinculación entre la Asamblea de Representantes y el Consejo Consultivo de la Ciudad

⁽¹¹⁸⁾ Boletín No. 09. 09-11-92. "El Nacional" México. 10-11-92. pág. 31.

de México.⁽¹¹⁹⁾

Las cinco intervenciones que muy brevemente hemos expuesto, demuestran la gran variedad de ideas y propuestas que fueron planteadas en torno a la forma de gobierno que debería implantarse en la ciudad de México. Y esto ocurrió con los 125 ponentes que comparecieron a la primera Mesa de Trabajo, quienes abordaron desde su particular perspectiva política y formación ideológica y académica, el tema central del gobierno de la ciudad.

Después de analizar la mayoría de las ponencias desahogadas en la Mesa N° 1, es de resaltarse que si bien es cierto existieron posiciones diametralmente opuestas, hubo también coincidencias en determinados puntos importantes desarrollados por los ponentes, llamando mayormente la atención las coincidencias habidas en relación a las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y la participación y derechos de los habitantes de la ciudad de México.

En cuanto a las facultades de la Asamblea de Representantes, los ponentes coincidieron en señalar que la Asamblea ha representado un avance en la participación ciudadana y en la vida democrática de la ciudad de México, y que ha contribuido a resolver diversos problemas que afectaban a los habitantes de la capital. Pero la gran mayoría coincidió en destacar la necesidad de otorgar mayores facultades a ese órgano

⁽¹¹⁹⁾ Boletín No. 02. 28-10-92.

representativo, algunas de ellas de suma importancia, como serían las siguientes: facultad de ratificación y remoción de los funcionarios más importantes de la administración pública local propuestos por el Presidente de la República; aprobación de la ley de ingresos, del presupuesto de egresos y cuenta pública del Distrito Federal; aprobación de planos de desarrollo urbano y fortalecimiento de sus facultades reglamentarias en materia administrativa.

Sobre la participación vecinal y los derechos de los ciudadanos del Distrito Federal, hubo coincidencia en asentar que independientemente de la forma de gobierno que llegase a adoptar el Distrito Federal, debería de otorgársele una mayor participación en la toma de decisiones a la ciudadanía de la capital, reconociéndosele el goce de sus plenos derechos, no sólo de aquéllos que contempla la Constitución, sino también de aquéllos que surgen de vivir en una sociedad compleja, urbana y que tienen que ver con el bienestar, el acceso y buen funcionamiento de los servicios públicos, sociales y de cultura, de protección al medio ambiente, etc.

Por otro lado, podemos concluir que durante las intervenciones efectuadas por los 125 ponentes, se delinearon tres diferentes opciones de forma de gobierno, aunque obviamente, existieron diferencias y variaciones, debido a los matices que cada ponente imprimió a su propuesta, circunscribiéndose esas opciones posibles, a las siguientes:

- 1.- Mantener la figura del Distrito Federal con un departamento administrativo como ocurre actualmente, teniendo a su cargo el otorgamiento de los servicios públicos, siendo designado el titular de dicho departamento administrativo (el Jefe), por el Presidente de la República, debiendo ser ratificado por la Cámara de Senadores, la de Diputados o la Asamblea de Representantes, debiendo también ser sujetos de ratificación, los Delegados Políticos de cada una de las demarcaciones territoriales existentes en la ciudad.

- 2.- Creación de un Estado más de la Federación (el Estado del Valle de Anahuac), en el territorio que actualmente ocupa el Distrito Federal, reimplantándose en las Delegaciones Políticas actuales, Ayuntamientos Municipales de elección con un Congreso Local y elección de gobernador, pero manteniéndose ese Estado nuevo, como sede de los poderes federales.

- 3.- Establecimiento de un gobierno distinto o especial, con instituciones políticas locales y representativas en la sede de los poderes federales, con respeto a la soberanía del Congreso de la Unión sobre el Distrito Federal, y con una clara delimitación de las obligaciones que tendría la entidad como residencia de los poderes federales.

Al examinar las anteriores opciones que resultaron de la Mesa respectiva,

observamos que prácticamente se cubrieron todas las posibilidades existentes para el gobierno del Distrito Federal, desde las más conservadoras que plantean mantener el Departamento del Distrito Federal como un órgano administrativo del gobierno local, dependiente del Ejecutivo Federal, hasta las más radicales, que postulan la erección de un Estado mas como cualquier otro de la Federación, con una organización local propia, independiente de los poderes federates, pero manteniéndose como lugar de residencia del gobierno de la Unión.

Cuando desarrollemos el capítulo cuatro de nuestra tesis habremos de constatar si efectivamente fueron tomadas en cuenta alguna de las anteriores opciones para la elaboración de la iniciativa de ley, que previa deliberación y aprobación por parte del Constituyente permanente, originó la Reforma Político-Jurídica del Distrito Federal.

II.- HACIENDA PUBLICA Y ASPECTOS FINANCIEROS.

La estrecha relación existente entre los aspectos financieros, económicos y de Hacienda Pública, en el Distrito Federal con la pretendida idea de lograr una reforma político-jurídica que traiga como consecuencia el establecimiento de una nueva forma de gobierno en la capital de la República, nos hace prácticamente obligatorio conocer cuáles fueron las ideas fundamentales expuestas en la comisión respectiva, así como las conclusiones formuladas, a partir de las cuáles habría de desarrollarse la pretendida reforma.

Esta Mesa de Trabajo contó con el menor número de participantes de las cuatro comisiones creadas para celebrar las Audiencias públicas, siendo un total de 58 los participantes que concurrieron a la misma, destacándose entre otros importantes economistas, como Jesús Reyes Heróles Jr., director de "Grupo de Economistas y Asociados", Julio Zamora Bátiz, Juan Pablo Arroyo, director de la Facultad de Economía de la U.N.A.M., Isaac Katz, del departamento de Economía del I.T.A.M., Eduardo Avalos Lira, director de la Escuela Superior de Comercio y Administración del I.P.N. y otros más, que por cuestiones de espacio no habremos de mencionar.

Como lo hicimos en el punto anterior, habremos de exponer algunas ideas y propuestas que los expertos en la materia sostuvieron durante su participación en esta Mesa de Trabajo. Así, tenemos que el señor Mariano Ruiz Funes del "Grupo

Economistas Asociados" (G.E.A.), afirmó que a pesar de los avances logrados durante los últimos años en materia financiera, la capacidad económica real del Departamento del Distrito Federal para proporcionar servicios suficientes y eficientes es limitada y lo será aun más, si se mantiene la organización y distribución de funciones prevalecientes. Este economista propuso una inmediata reforma administrativa-presupuestal, que permita ampliar opciones de financiamiento de la capital, combinándose desde luego, las siguientes tres acciones: privatización de ciertos servicios públicos, descentralización, coordinación fiscal y apoyo federal.

Señaló este ponente que la privatización debe hacerse en forma total o bajo el esquema de concesión de aquellos servicios en los que el sector privado tiene ventajas comparativas para otorgar y que a la vez requieren recursos para su modernización, tales como la recolección y tratamiento de basura o de las redes secundarias de agua potable.

Sostuvo que al descentralizar los servicios públicos se acercarían al proveedor (Delegaciones) y al usuario (ciudadanos y habitantes en general), permitiendo incrementar la eficiencia en su dotación, con lo que se identificaría "al responsable" y al mismo tiempo, habría descentralización en los ingresos por la prestación de dichos servicios, correspondiendo en las Delegaciones percibirlos. Además, se dejarían bajo control central (del D.D.F.) entre otros aquellos servicios en los que no sea factible determinar el origen de los derechos de propiedad entre jurisdicciones políticas, como la

red primaria de agua potable, o aquéllos que no sea técnicamente viable privatizar o descentralizar, como el caso del drenaje profundo.

Propuso por último, que el apoyo federal se oriente a las grandes obras de infraestructura, como el caso del "trébol constituyentes-reforma".

Señaló el señor Ruiz Funes que cualquier cambio administrativo-presupuestal tendría implicaciones políticas, pero sin embargo, ese cambio lo consideró necesario independientemente de los alcances, contenido y calendario de la Reforma Política, por lo que consideró impostergable instrumentar una nueva conformación económica-financiera del Departamento del Distrito Federal que apoye a los avances en materia política cuales quiera que éstos sean, y no condicionarlos a dicha reforma.⁽¹²⁹⁾

Por otra parte, el señor Antonio Gazol Sánchez, miembro del Comité Directivo del Partido Revolucionario Institucional en el Distrito Federal, manifestó en su intervención que la Reforma Política en el Distrito Federal debería de contemplar una acción de fomento económico que ofreciera mayores y mejores oportunidades a los habitantes de la ciudad, con una política de gasto en la que participaran directa y activamente los ciudadanos que van a ser afectados por ella. Indicó que con el propósito de fortalecer y perfeccionar la democracia participativa, es necesario realizar las modificaciones legales a efecto de que los habitantes de la ciudad pudieran decidir en torno al destino del gasto.

⁽¹²⁹⁾ Boletín No. 12. 11-11-92.

Así sus propuestas fundamentales giran en torno al Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal, el cual sería estructurado de la siguiente manera: a) En cada Delegación se integraría democráticamente un grupo de consejales que conocería en primera instancia el Proyecto de Presupuesto que las autoridades delegacionales remitirían a la instancia inmediata superior del D.D.F. b) El Departamento del Distrito Federal elaboraría el Proyecto de Presupuesto tomando como base los presupuestos previamente aprobados por los Consejos Delegacionales y lo enviaría para su aprobación a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. c) Una vez aprobado por este organismo, el Presupuesto del Departamento del Distrito Federal se turnaría a la Cámara de Diputados. Terminó diciendo que si la Asamblea de Representantes ejercía las funciones de fiscalización, se debería crear en el seno de la misma un órgano similar a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.⁽¹²¹⁾

El señor José Armando Pineda Rosales, asesor financiero y editorialista, consideró que para lograr el fortalecimiento económico y político de la ciudad, es importante la participación de una Asamblea de Representantes con mayores atribuciones, el establecimiento de organismos civiles y financieros que tengan como finalidad buscar soluciones a los problemas económicos de la población y un gobierno capitalino mejor respaldado y por ende, más representativo.⁽¹²²⁾

⁽¹²¹⁾ Boletín No. 44, 20-01-93.

⁽¹²²⁾ *Ibid.*

Vamos a exponer por último, la posición expuesta por otro prestigiado economista debido a que encontramos en el contenido de su discurso, temas que nos proporcionan información muy importante. El licenciado Julio Zamora Bátiz consideró que aunque la jefatura de la ciudad continuara encomendada al Presidente de la República, los ciudadanos del Distrito Federal deberían decir directamente quién ejercería las funciones administrativas de su ciudad, para lo cual consideró necesario llevar a cabo en forma simultánea a la reforma política, la económica, que contempla la descentralización, la participación de los ciudadanos en las decisiones de gobierno y mayores atribuciones a la **Asamblea de Representantes**.

Como dato muy importante, destacó que ya no tiene vigencia la idea de que las participaciones federales asignadas al Distrito Federal eran las más grandes, ni que la magna metrópoli cuesta a la provincia, pues del 22% de las participaciones que tenía en 1988, pasó al 16% en 1992. De hecho, dijo, solamente el 2% del gasto del Departamento del Distrito Federal se puede calificar como subsidio a una ciudad que soporta muchas erogaciones derivadas de ser el asiento de los Poderes Federales. Por último, propuso utilizar el sistema de precios para combatir la contaminación, es decir, que quien contamina pague el precio y no que la ciudad entera pague los ahorros que particularmente los empresarios hacen por no instalar equipos anticontaminantes.⁽¹²³⁾

Ahora bien, si tratamos de resumir las opiniones más importantes expuestas en las

⁽¹²³⁾ Boletín No. 47. 25-01-93.

58 ponencias desarrolladas en esta Mesa, podemos resaltar los siguientes puntos de coincidencia.

- Conservación y fortalecimiento de la estructura financiera de la ciudad.
- Implementación del desarrollo y bienestar social sin causar desestabilidad en las finanzas públicas.
- Conservación de un sistema tributario simple y equitativo.
- Estimulación a los sectores privado y social para participar en el financiamiento de la ciudad.
- Llevar a cabo, junto con la Reforma Política, una reforma administrativa-presupuestal que asegure una mejor gestión de la autoridad y garantizar una mayor descentralización de funciones y de recursos a las circunscripciones político-administrativas.

Además de lo anterior, existió también unanimidad en considerar a la ciudad de México como el centro vital de la actividad económica nacional, aportándose datos verdaderamente importantes, que confirman la anterior aseveración. Así, tenemos que la

ciudad de México concentra a un 18% de la población total del país, más de una tercera parte del Producto Interno Bruto y emplea al 25% de la población económicamente activa de la República Mexicana. Además, se dijo que en los últimos años se ha avanzado para lograr la autosuficiencia fiscal del Distrito federal, porque la entidad no sólo ha elevado la importancia de sus ingresos propios, sino que mantiene su posición de significar un gran componente dentro del sistema de participación federal, observándose un aumento progresivo de los ingresos propios dentro de los recursos totales del 23% en 1988 al 46% en 1992, aunado a la reducción de los recursos provenientes del gobierno federal, como se asentó en líneas anteriores.⁽¹²⁴⁾

Por último, vamos a referirnos a un tema más en el cual también existió consenso por parte de los especialistas en materia económica, que participaron en las Audiencias Públicas; nos referimos a la función legislativa hacendaria. En diversas ponencias presentadas, se señaló la conveniencia de fortalecer la estructura legislativa del Distrito Federal, con proposiciones que iban desde la creación de un Congreso Local, al estilo de los existentes en los Estados de la Federación, o bien, el otorgamiento de mayor número de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, particularmente en materia hacendaria, destacando por su importancia, las siguientes:

- Aprobación de impuestos locales, de los Presupuestos de Ingresos y de Egresos del Departamento del Distrito Federal y emisión de las leyes correspondientes.

⁽¹²⁴⁾ V. Supra 152.

- Evaluación y fiscalización del ejercicio presupuestal autorizado al Departamento del Distrito Federal.

- Creación de una Contaduría Mayor dependiente de la Asamblea de Representantes o su equivalente (Congreso Local).

- Creación de instrumentos idóneos para lograr una adecuada coordinación fiscal local.

Con base en los anteriores planteamientos fundamentales, vertidos en la Mesa número 2, "Hacienda Pública y Aspectos Financieros y Económicos", los partidos políticos nacionales llegaron a una conclusión, que bien podríamos considerarla como la más importante de cuantas se produjeron: La viabilidad y necesidad de la Reforma Político-Jurídica del Distrito Federal.

III.- COORDINACION METROPOLITANA, ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y GESTION DE SERVICIOS.

Esta Mesa de Trabajo fue la que ocupó el segundo lugar en cuanto al número de participantes concurrentes, dentro de las Audiencias Públicas para la Reforma Político-Jurídica del Distrito Federal, lo cual nos permite afirmar que los temas centrales que en ella se desarrollaron, causaron un gran nivel de interés en los ciudadanos preocupados por la reforma del gobierno en la ciudad de México.

De los subtemas que fueron abordados en el marco de esta Mesa de Trabajo,⁽¹²⁾ la mayoría de los 69 ponentes centraron su atención en el rubro "nuevas formas de administración de los servicios urbanos", aunque también algunos ponentes disertaron sobre la gestión de los servicios urbanos, los derechos ciudadanos, frente a la administración y gestión de los servicios urbanos, y otros más, sobre la coordinación metropolitana para el desarrollo urbano y los servicios públicos.

Vamos a mencionar, aunque de manera muy general, las principales propuestas presentadas en la Mesa de Trabajo número tres de concertación. Algunas proposiciones en relación con la búsqueda de formas novedosas para la prestación de servicios urbanos, expresaron la conveniencia de instaurar sistemas metropolitanos para la prestación de servicios de agua, drenaje, transporte, vialidad y seguridad pública.

⁽¹²⁾

V. Supra 135.

El tema de la coordinación metropolitana fue abordado desde varias perspectivas. Algunos expositores centraron sus propuestas en la fijación de criterios, normas y programas para la solución de los problemas compartidos entre el Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México. Otros más, consideraron que lo anterior debería de ser complementado con la creación de comisiones, consejos o juntas de carácter ejecutivo más que propositivo. También hubo quien señaló la importancia de una coordinación y labor conjunta que debería existir entre los representantes populares de las diversas entidades que se ven afectadas por la vida y necesidades de la metrópoli.⁽¹²⁴⁾

Otras de las propuestas muy concretas que surgieron de esta Mesa de Trabajo fueron las siguientes:

- Establecimiento de una Coordinación Metropolitana de Servicios Públicos con atribuciones para planear (elaborando un Plan Maestro de Desarrollo Urbano), ejecutar y decidir sobre aspectos que rebasen la capacidad de las diversas unidades de gobierno local que conforman la ciudad. Estas unidades deberán tener, según la propuesta correspondiente, atribuciones y limitaciones claras, otorgándose a la Asamblea de Representantes, facultades para legislarlas y vigilarlas.

- Formulación de un Programa Metropolitano a través del cual se precisarían los

⁽¹²⁴⁾ Boletín de Prensa No. 29. 14-12-92.

siguientes rubros: áreas susceptibles de urbanizarse, las prioridades en infraestructura básica y las políticas sectoriales de suelo, vivienda y medio ambiente.

- *Elaboración de un Plan Rector de Desarrollo Metropolitano* mismo que sería aprobado por el Congreso de la Unión y formulado por un Consejo integrado por las Secretarías de Desarrollo Social , de Hacienda, de Comunicaciones y Transportes, de Comercio y Fomento Industrial y las Secretarías de Planeación del Estado de México y del Distrito Federal.

- *Formación de Consejos Delegacionales en el Distrito Federal y Municipales en los Municipios conurbados, de Gestoría y Planeación, integrados por representantes de la sociedad civil, comisionados gubernamentales y especialistas en urbanismo y planeación.* Estos Consejos tendrían como función atender los problemas de la ciudadanía y la dotación de los servicios metropolitanos entre otros. Se advierte además dentro de esta propuesta, la importancia de la coordinación y cooperación que deberá existir entre estos consejos delegacionales y municipales, cuya cohesión, se propone, deberá realizarse a través de las Comisiones de Coordinación Metropolitana de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y los Congresos Locales de los Estados que comparten la responsabilidad de la problemática metropolitana.

- Promoción de iniciativas legislativas que permitan la operación de un auténtico e integral sistema metropolitano.

Otra propuesta que destaca en esta Mesa de Trabajo fue la presentada por la licenciada Hilda Aburto, catedrática de la U.N.A.M., quien a nombre propio y de otros miembros del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, propuso la elaboración de una Ley Orgánica Delegacional, la cuál tendría entre otros objetivos reglamentar las facultades y obligaciones de los Delegados Políticos y de los Consejos Vecinales, otorgando las facultades y atribuciones necesarias en esas materias a la Asamblea de Representantes. Además, otro de los principales objetivos de esta ley propuesta, sería el fomentar la participación ciudadana a través de la elección directa de los representantes vecinales e incluir un libro de procedimientos electorales para la elección de un Delegado Político y un Consejo Vecinal en cada Delegación.⁽¹²⁷⁾

Hasta aquí concluimos la exposición de los planteamientos y propuestas más relevantes surgidas como producto del trabajo desarrollado en la Mesa de Concertación número tres, donde se planteó la posibilidad de implementar mecanismos que coadyuven a impulsar el mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos del Distrito Federal, la efectiva participación de los mismos en la toma de decisiones que necesariamente habrán de afectarles, así como la mejor satisfacción de los servicios públicos requeridos. Si las autoridades competentes toman los puntos centrales de las propuestas que hemos expuesto

⁽¹²⁷⁾ Boletín No. 42. 18-01-93.

como las de mayor importancia, sin duda alguna contribuirán al mejoramiento de la vida ciudadana en el Distrito Federal, independientemente de la forma de gobierno que se adopte en la ciudad de México.

IV.- PROCURACION Y ADMINISTRACION DE JUSTICIA.

Las audiencias públicas que se efectuaron con motivo de la Reforma Político-Jurídica del Distrito Federal, permitieron exponer con toda claridad el gran rezago en el que en materia judicial se encuentra el Distrito Federal, debido a una serie de factores de diversa naturaleza, que han impedido modernizar y eficientar el sistema interrelacionado de seguridad pública, procuración y administración de justicia en el Distrito Federal.

Al igual que en las otras Mesas de Trabajo que ya hemos expuesto, en la Comisión número cuatro encargada de desarrollar y coordinar los temas de Procuración y Administración de Justicia en el Distrito Federal, comparecieron un gran número de ponentes, la mayoría de ellos especialistas en la ciencia jurídica, que con sus largas experiencias y conocimientos personales expusieron en la mesa de trabajo sus puntos de vista en relación con los problemas más serios que en estas materias afectan a la ciudad de México, así como sus propuestas que de acuerdo a sus concepciones podrían contribuir a encontrar soluciones reales a corto y mediano plazo en un área tan importante, dentro del gobierno de la ciudad, como es la impartición de justicia.

Dentro de los 60 ponentes que participaron en esta Mesa de Trabajo se destacan entre otros especialistas en la materia el doctor Luis Malpica de la Madrid, profesor de

nuestra Facultad de Derecho; el licenciado Víctor Orduña Muñoz, secretario de la Comisión de Administración de Justicia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; el licenciado Marcos Castillejos Escobar, subprocurador de Control de Procesos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y profesor también de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M.; el doctor Luis Rodríguez Manzanera, director de la Escuela de Derecho de la Universidad La Salle; el doctor Sergio García Ramírez, presidente del Tribunal Superior Agrario y ex Procurador General de la República, así como un gran número más de especialistas, que sería bastante amplio y espacioso relacionar en su totalidad.

Al término de las sesiones, la Mesa de Trabajo elaboró esquemáticamente un total de 32 conclusiones que tuvieron como base los principales conceptos expuestos por los participantes de la Mesa, algunas de las cuales resultaron por demás importantes e interesantes, razón por la cuál habremos de ocuparnos brevemente de ellas un poco más adelante. Por ahora, expondremos las propuestas de tres ponentes cuyas exposiciones son tan sólo una muestra del alto grado de contenido y variedad que caracterizaron a los trabajos ahí presentados. El doctor Luis Malpica de la Madrid propuso la elección democrática por votación, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, con el objetivo de lograr una mejor administración de justicia.⁽¹²⁴⁾

En coincidencia con la anterior propuesta, e incluso complementándola, el

⁽¹²⁴⁾ Boletín No. 4. 28-10-92.

licenciado Efraín Calvo, abogado postulante propuso que la selección de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, fuera por Distritos Uninominales, lo que acercaría a estos funcionarios con la ciudadanía. Consideró el ponente que con esta propuesta, el Tribunal ganaría autoridad y no podría ya ser señalado como una élite privilegiada de funcionarios que poco tienen que ver con las preocupaciones de la gente. Además, propuso que el Procurador de Justicia del Distrito Federal sea designado por la Asamblea de Representantes, nombrando dicho funcionario a su vez, al Jefe de la Policía Judicial.⁽¹²⁹⁾

Otra propuesta de igual grado de importancia, fue la presentada por el licenciado y diputado Víctor Orduña Muñoz, misma que puede dividirse en tres puntos concretos: En primer lugar, partiendo del supuesto de que fuese aprobada la creación del Estado No. 32, propuso que el Poder Judicial Local fuese ejercido por el Tribunal Superior de Justicia, los juzgados de Primera Instancia y los juzgados Municipales. En segundo lugar, propuso que los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia los lleve a cabo el Gobernador del nuevo Estado, con una duración de seis años en el cargo de cada Magistrado. Por último, propuso la creación de una institución de defensoría general de Derechos Humanos para los habitantes del Distrito Federal.⁽¹³⁰⁾

De la riqueza y variedad en el contenido de las propuestas vertidas en el seno de la

⁽¹²⁹⁾ Boletín No. 8. 4-11-92.

⁽¹³⁰⁾ Boletín No. 18. 18-11-92.

Mesa de Trabajo, surgieron una serie de conclusiones, que cada una de ellas en sí mismas, podrían representar un impulso al desarrollo y mejoramiento de la seguridad pública y la justicia local en la ciudad de México, algunas de las cuales, debido a la importancia que representan, y en concordancia con nuestro tema central, mencionaremos a continuación:

- El titular del Ejecutivo en el Distrito Federal, los Delegados Políticos, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal (o su similar), los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Secretario de Protección y Vialidad, el Procurador General de Justicia, los Subprocuradores y el Director General de la Policía Judicial, deberían ser personas con residencia en ésta entidad no menor de cinco años ininterrumpidos, salvo los casos de servicio a la nación en el extranjero.
- Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia deberían de ser designados, seleccionándolos entre los jueces que tengan mayor antigüedad de servicio, buena fama por su capacidad y comportamiento, y además, hayan aprobado los cursos de capacitación y actualización que se imparten en el Centro de Estudios Judiciales.
- Otra propuesta-conclusión fue en el sentido de que en caso de aceptarse la formación del Estado No. 32, le serían aplicables, en cuanto a la regularización del Poder Judicial, lo que dispone la fracción III del artículo 116 de la Constitución

General de la República.

- Se consideró como esencial la desconcentración de los servicios de procuración y administración de justicia en el amplio territorio de la ciudad de México, con el fin de facilitar a la ciudadanía el acceso a ellos.

- Es recomendable dividir las Delegaciones Políticas mayormente pobladas o extensas en espacio geográfico, para eficientar las funciones de administración y gobierno a su cargo, incluida, por supuesto, la de justicia.

- Es necesario aumentar los juzgados del fuero común y agencias del Ministerio Público e incrementar los recursos humanos, materiales y técnicos en el área de servicios periciales, para evitar cargas de trabajo excesivo que provocan rezagos y superficialidad en el despacho de los asuntos.

- La inamovilidad de Jueces y Magistrados, a partir de un plazo de ejercicio que merezca ratificación de sus cargos, se ha de establecer y mantener como medio indispensable para garantizar su independencia frente a otras autoridades (especialmente del Ejecutivo Federal) y particulares que pretendan presionarlos para cualquier propósito contrario a derecho.

- Se propone además, por ser una necesidad, establecer la carrera judicial, para que mediante la debida selección, capacitación, profesionalismo y periódica evaluación de los servidores de rangos inferiores en las áreas antes mencionadas, se saque de entre éstos, a los que merezcan ser promovidos, para que así se aproveche la experiencia con que ya cuentan y se tenga seguridad de que han sido personas calificadas por su honestidad y buen comportamiento en general, y vayan haciéndose más amplias y sólidas sus aptitudes para seguir en las funciones públicas de procuración y administración de justicia.

- Asimismo, se propuso que en la integración de corporaciones de policía, de las diversas unidades del Ministerio Público, de los servicios periciales y de los diversos órganos jurisdiccionales, se establezcan y cumplan con requisitos de adecuada selección, de efectiva capacitación y profesionalización y de estricto control de sus funciones, con el fin de conformar en esos servidores públicos una nueva mentalidad que venga a dignificarlos y a desarrollar en ellos, la verdadera vocación de servicio, un firme sentido de responsabilidad, en el cumplimiento de sus atribuciones, un apego constante al respeto de los derechos humanos, tanto de inculpadados, como de víctimas u otras personas involucradas en el trámite de las averiguaciones o procesos.

- Las Contralorías Internas de las dependencias de gobierno, son órganos de control

muy importantes, por lo cual se propuso mayor acuciosidad en la investigación de las denuncias que reciban de responsabilidades en que incurran los servidores públicos, para llegar a imponer sanciones que vayan de acuerdo con la gravedad que cada caso represente, sin favorecimiento o estímulos que desvirtúen los fines de la ley en la materia.

Las propuestas-conclusiones de la Mesa número cuatro, se ocuparon también de las retribuciones debidas a los servidores públicos en esta área de gobierno, por el cumplimiento de su deber, para lo cual se propuso que los emolumentos de los servidores de la Policía Preventiva, de la Policía Judicial, del Ministerio Público, de los Jueces de Primera Instancia y Mixtos de Paz y de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, sean suficientes para permitirles vivir con decoro motivando en ellos, el debido cumplimiento de sus funciones y apartándolos de la proclividad a actos de negligencia o corrupción.

Por último, se concluyó que en razón de que en términos generales es bastante reducido e impreciso el conocimiento de los derechos de los ciudadanos, y de las vías legales para que accedan a la procuración y administración de justicia, se propuso, para superar esa carencia, la implementación de acciones de información masiva, usándose lenguaje llano, sin tecnicismos que dificulten su comprensión y, además, que se lleven a cabo servicios de orientación y apoyo.

Estas conclusiones son las que podemos considerar como más importantes para efectos de nuestro tema. El resto de las propuestas-conclusiones se refirieron a rubros como son la necesidad de terminar con los altos grados de inseguridad pública que existe en la ciudad, de impunidad, de acelerar los procesos y juicios de toda índole, y algunas otras más que redundan en la idea de avanzar en el fortalecimiento, la modernización y eficacia del sistema de prevención, procuración y administración de justicia en el Distrito Federal, siendo considerado este aspecto como básico para llevar a cabo una reforma político-jurídica auténtica e integral en la ciudad más importante de México.

Más adelante, tendremos la oportunidad de examinar hasta qué grado tuvieron influencia los trabajos, bastante laboriosos por cierto, efectuados por la Mesa de Concertación en su conjunto, sobre todo, los 312 participantes que tuvieron a bien compartir sus conocimientos y formular propuestas en cada uno de los rubros en que se dividieron los trabajos de la Mesa de Concertación, para culminar una verdadera reforma en el gobierno del Distrito Federal.

Es de destacarse también, que los participantes en las Audiencias Públicas convocadas por la Mesa de Concertación para la Reforma Político-Jurídica del Distrito Federal, reflejaron la amplia gama de ideologías políticas, económicas y sociales existentes en el Distrito Federal. Entre los 312 ponentes que participaron en las cuatro Mesas de Trabajo, se contó con las intervenciones de militantes, dirigentes, diputados y

asambleístas de todos los partidos políticos nacionales. Además participaron representantes de organizaciones cívicas y sociales, como las asociaciones de residentes de diferentes colonias, las juntas de vecinos de las Delegaciones Políticas y un gran número de organizaciones populares. También se contó con la presencia de destacados académicos y especialistas de las principales instituciones de educación superior de nuestro país. Por su parte, la U.N.A.M. tuvo una destacadísima participación con diversos representantes del Instituto de Investigaciones Jurídicas, el Instituto de Investigaciones Económicas, el Instituto de Investigaciones Sociales, el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias, la Facultad de Derecho, la Facultad de Economía, la Facultad de Arquitectura y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Sólo nos resta decir en torno al presente tema, que al término de las Audiencias, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, informó de la creación de una comisión especial, integrada por connotados juristas y encabezada por el profesor emérito de nuestra Facultad, don Antonio Martínez Báez, que tendría como objetivo realizar una evaluación de las iniciativas de ley que podrían surgir en cada caso, lo que serviría como apoyo a la Mesa de Concertación en la preparación de los proyectos de iniciativa de reforma a la administración y gobierno del Distrito Federal,⁽¹²¹⁾ que previa aprobación del Ejecutivo Federal, sería enviado al Congreso de la Unión. Finalmente, el Presidente de la República, envió su iniciativa de reformas a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fecha 5 de Octubre de 1993.

⁽¹²¹⁾ "La Jornada", México. 16-02-93. pág. 35.

CAPITULO 4.- HACIA UN GOBIERNO PROPIO PARA LA CIUDAD DE MEXICO.

a) LA PROPUESTA DEL GOBIERNO DE LA REPUBLICA Y DEL DISTRITO FEDERAL.

Nuestros primeros tres capítulos hasta aquí desarrollados, nos han permitido obtener una visión mucho más clara del problema que representa el ejercicio de los derechos políticos locales en el Distrito Federal, particularmente el ejercicio del sufragio como el medio idóneo para participar en la integración de los órganos de gobierno en la ciudad; y es completamente válido catalogar esta situación como un problema, mismo que no es en ninguna manera un problema reciente, sino que, como ya ha quedado expuesto, nació casi a la par de la figura jurídica del Distrito Federal, pero que al pasar el tiempo y crecer la ciudad, y hacerse más compleja la estructura de la misma y del país entero, el problema de la democracia en el Distrito Federal, también se agrandó, necesitándose ya en nuestros días, soluciones inmediatas que vengan a satisfacer el justo reclamo popular de participación política en el ámbito local, sin que el argumento que desde siempre se había esgrimido de ser el lugar de residencia de los poderes de la federación, continúe siendo el obstáculo mayor para restituir a los ciudadanos capitalinos, sus legítimos derechos de participar directamente en la elección de quienes habrán de regir sus destinos.

En el año de 1993, por fin se llevó a cabo la Reforma Político-Jurídica en el

gobierno del Distrito Federal que tanto tiempo esperaron los habitantes capitalinos. Esta Reforma, a diferencia de algunas anteriores, como la de 1987, sí vino a afectar directamente la forma en que se había venido gobernando al Distrito Federal durante los últimos 65 años. La propuesta del gobierno de la República para la Reforma del Distrito, misma que servirá de base al Decreto reformativo de 1993, la posición observada por los partidos políticos de oposición, el alcance y contenido de la Reforma Político-Jurídica del Distrito Federal, así como algunas consideraciones, propuestas y conclusiones personales, serán los temas substanciales de este capítulo cuarto y del correspondiente a conclusiones; pero antes, haré unas consideraciones previas relativas al tema.

Durante algún tiempo, sobre todo al final del anterior sexenio y el inicio del presente, la restitución del derecho político de sufragio en el ámbito local a los ciudadanos del Distrito Federal con la consecuente democratización de la entidad, se convirtió en un curioso diálogo de sordos, en el que todas las partes estaban de acuerdo en los principios, pero discrepaban grandemente en cuanto a los medios que deberían adoptarse para hacer una realidad la tan ansiada democratización de la ciudad capital de la República Mexicana.

En efecto, todos los partidos políticos, incluyendo al partido oficial, se manifestaron a favor de una mayor democratización del Distrito Federal; incluso, las autoridades del Departamento del Distrito Federal y el mismo titular del Ejecutivo

Federal en el presente sexenio, manifestaron su convicción de que se ampliaran los cauces democráticos en la capital de la República, pero al llegar a las proposiciones concretas, las posiciones se encontraban, o las mismas eran totalmente ambiguas.

La posición de mayor imprecisión en cuanto a propuestas concretas para la Reforma en el Gobierno del Distrito Federal, la observaron durante algún tiempo, tanto el gobierno de la República y del Departamento del Distrito Federal, como el Partido Revolucionario Institucional, pues los líderes de este instituto político, se concretaban a declarar ante los medios de comunicación, que su partido se pronunciaba "por una reforma de fondo y de largo alcance del gobierno de la ciudad..."siendo posible instituir un gobierno propio, pero compatible con la soberanía del gobierno federal sobre el territorio de la ciudad de México",⁽¹²²⁾ lo que poco o nada expresaba del tipo de reformas que ese partido proponía. Pero un asunto en el que sí fueron categóricos los representantes del partido en el poder, fue al calificar como "irresponsable e inviable" la posición de los partidos de oposición de crear el Estado 32 de la Federación.⁽¹²³⁾

Es por ello, que resultó de gran interés para los habitantes del Distrito Federal y de la nación entera, la comparecencia que realizó el Jefe del Departamento del Distrito

⁽¹²²⁾ Boletín Inf. del D.D.F. No. 724. 6-07-92.

⁽¹²³⁾ "Excelsior". México. 17-10-92. pág. 10.

Federal, licenciado Manuel Camacho Solís ante el pleno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el 16 de abril de 1993, con el objeto de informar el estado que guardaba la administración del Distrito Federal a su cargo, por delegación hecha por el Presidente de la República, en los términos de los artículos 89 frac. II, y 73 frac. VI bases 1ª y 3ª inciso j) párrafo quinto. En esta sesión de la Asamblea Capitalina, fue donde el licenciado Camacho Solís, a instancia de algunos miembros de ese órgano colegiado pertenecientes a partidos de oposición,⁽¹³⁴⁾ expuso con toda claridad la esencia de la propuesta por parte del Ejecutivo Federal, para la reforma del gobierno capitalino, y que inmediatamente en esa misma sesión, el Partido Revolucionario Institucional también la hizo suya, otorgándole todo su apoyo.⁽¹³⁵⁾

En lo que podríamos considerar como "exposición de motivos" de la propuesta gubernamental, el licenciado Camacho Solís manifestó que la proposición hecha por el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, había tomado en cuenta el conjunto de posiciones iniciales que se hicieron sobre el tema de la Reforma Política del Distrito Federal; las reflexiones hechas durante todo el proceso de la Mesa de Concertación; las opiniones de personas informadas y comprometidas con la ciudad; las inquietudes

⁽¹³⁴⁾ Diario de los Debates. II Asamblea de Representantes del D. F. No. 2. 16-04-93. págs. 40 y 43.

⁽¹³⁵⁾ *Ibid.* pág. 81.

ciudadanas que se recogieron en el Plebiscito⁽¹³⁶⁾ y en otras manifestaciones de la sociedad capitalina; las preocupaciones que existen en otras partes del país sobre la ciudad; una experiencia de gobierno en condiciones difíciles y, sobre todo, la búsqueda de los mejores términos para expresar, en un diseño institucional, los intereses de la ciudad, de sus habitantes y del país.

La primera parte de la propuesta del Presidente Salinas, presentada por el Jefe Camacho, es a mi juicio, la de mayor importancia, porque a partir de esa primera parte, se estructura el resto de la propuesta, sustentada siempre en el primer concepto y que es el siguiente: En primer lugar, se aceptó que actualmente la ciudad de México se administra como una dependencia de la Administración Pública Federal, proponiéndose entonces, la transformación de forma de gobierno de tipo administrativo, en un gobierno local, democrático y representativo, regido por los principios republicanos, pero siendo necesario y adecuado alcanzar el equilibrio constitucional de facultades, a través del cual,

⁽¹³⁶⁾ El Plebiscito, figura jurídica que nuestra legislación no contempla, es un procedimiento de consulta a los ciudadanos sobre asuntos políticos; se convoca al electorado para que adopte o ratifique una decisión política o confirme su confianza en una persona. El plebiscito se diferencia del referendun en que éste es un procedimiento de legitimidad jurídica, y aquél de legitimidad política. (Diccionario de Política y Administración Pública). Pues bien, el día 21 de marzo de 1993, nueve miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal del PRI, PAN, PRD, PARM y PFCRN, convocaron a iniciativa propia a los habitantes del Distrito Federal a un plebiscito a fin de que se manifestaran sobre la forma en que se debería elegir a los gobernantes de la entidad. El cuestionario, en el que sólo se podía contestar en sentido positivo o negativo, constó de tres preguntas: la primera de ellas cuestionó sobre la transformación del Distrito Federal en el Estado No. 32 de la Federación; la segunda, sobre la posibilidad de contar en la entidad con un gobernador electo y la tercera, sobre la creación de un Congreso Local en el Distrito Federal. Según cifras oficiales, participaron un total de 331,180 personas en la consulta pública, arrojándose los siguientes resultados: en la primera pregunta, votaron por el sí el 66.9%; en la segunda cuestión, votaron por el sí 84.8% y por último en la tercera pregunta, votaron afirmativamente el 84.3% de los participantes.

se garantice la soberanía plena de los Poderes de la Unión para el gobierno local. En otras palabras, la propuesta del gobierno de la República ratificó a la ciudad de México como residencia de los Poderes Federales, con pleno respeto a la soberanía de los Poderes de la Unión sobre la entidad, coexistiendo éstos con un gobierno local de características republicanas, pero sujeto al auspicio de los Poderes Federales.

Partiendo de esta idea principal, la propuesta del gobierno del Presidente Salinas, podemos estructurarla en tres principales apartados, que en términos generales fueron los siguientes: Primero, la expedición de un Estatuto de Gobierno propio para el Distrito Federal, dictado por el Congreso de la Unión; en segundo término, dar paso a la elección del Jefe del Gobierno de la ciudad de México de manera indirecta y, por último, el otorgamiento de mayores facultades a la Asamblea de Representantes, especialmente en el aspecto financiero y fiscal.

Con el propósito de no caer en repeticiones innecesarias, prescindiremos en éste momento de profundizar en la propuesta presentada por el licenciado Camacho, debido a que en el inciso c) de este capítulo, habremos de exponer y analizar el Decreto reformativo del gobierno del Distrito Federal, que como ya hemos asentado, en su mayor parte descansa sobre la propuesta original del Presidente Salinas de Gortari. Pero antes de este análisis, ya que hemos conocido en términos generales los principales lineamientos de la propuesta del gobierno de la República, del gobierno del

Departamento del Distrito Federal y del Partido Revolucionario Institucional, es preciso exponer en nuestro siguiente inciso la propuesta fundamental sostenida por la mayoría de los partidos de oposición, en torno a la Reforma Político-Jurídica del Distrito Federal.

b) LINEAMIENTOS GENERALES Y COMUNES DE LOS PARTIDOS POLITICOS DE OPOSICION. LA PROPUESTA DEL ESTADO No 32.

Durante los últimos seis años particularmente, la ciudadanía de México ha experimentado un despertar cívico que le ha impulsado a participar con mayor decisión en la resolución de los problemas políticos que aquejan a la nación entera. Esta participación ciudadana que se ha manifestado en los últimos años, ha traído como consecuencia muy importante, entre otras más, el crecimiento y fortalecimiento de corrientes políticas diferentes al Partido Oficial, por lo que podemos concluir, que la afirmación hecha por el licenciado Eduardo Andrade, en el sentido de que en México se vive un Sistema de Partido ultradominante,⁽¹³⁷⁾ es cada vez menos válida.

Y si afirmamos que el pluralismo político se acentúa constantemente en la mayor parte de la República Mexicana, podemos afirmar también que el punto geográfico central donde mayor consolidación ha tenido el pluripartidismo, es precisamente en la ciudad de México, donde la fuerte presencia de los partidos de oposición resulta cada día más evidente.

De ahí la necesidad y obligación de conocer cuál es la propuesta fundamental que en materia del gobierno para el Distrito Federal, han sostenido las principales

⁽¹³⁷⁾ Andrade Sánchez, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política. Harla. México. 2a. Ed. 1990. pág. 132.

organizaciones políticas que coexisten en la ciudad de México con el P.R.I.

A pesar de existir marcadas diferencias en la concepción partidista de los grandes problemas nacionales e internacionales, así como en la aportación de propuestas para hacerles frente con resultados satisfactorios, en lo que concierne al gobierno del Distrito Federal ha existido una notable coincidencia que unifica las posiciones de los diversos partidos de oposición: la creación del Estado Número 32 de la Federación, o en otras palabras, la transformación del Distrito Federal en Estado del Valle de Anahuac o del Valle de México.

Por cierto que la propuesta de crear un Estado más de la Federación en los límites de lo que actualmente es el Distrito Federal, no es una proposición original de nuestros tiempos modernos, sino que trasciende retrospectivamente hasta el Congreso Constituyente de 1856-57, en el cual, como ya hemos expuesto,⁽¹²⁸⁾ fue sustentada por los grandes pensadores que formaron parte de esa memorable Asamblea. Actualmente, los partidos de oposición al PRI y al gobierno, han hecho de la creación del Estado No. 32, su principal propuesta de Reforma Político-Jurídica para el Distrito Federal, recogiendo varios de los argumentos expuestos por el grupo de diputados avanzados de 1856-57, y añadiendo factores que se desprenden de la complejidad y modernidad del México actual.

⁽¹²⁸⁾ V. Supra. 97-102.

Trataremos de unificar en términos generales la propuesta de los partidos de oposición en lo relativo a la creación del Estado No. 32 de la Federación, haciendo la observación de que nos servirán como guía, las exposiciones y estudios que para tal efecto han elaborado los partidos políticos que, junto con el partido gobernante, cuentan con el mayor número de adeptos en la ciudad de México y del país en general; es decir, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática.

Puede decirse, que el objetivo de la propuesta de las organizaciones políticas que propugnan por la creación del Estado 32, es lograr la restauración del derecho de los capitalinos a elegir en forma directa (vía el sufragio), a sus gobernantes, tanto a nivel de municipio, como a nivel general, abarcando toda el área actual del Distrito Federal,⁽¹³⁹⁾ considerando la creación del Estado 32 como una urgencia ciudadana, al ser demanda de una población urbana que representa la octava parte del total nacional, y cuyos derechos han sido limitados en forma arbitraria y abiertamente antidemocrática.⁽¹⁴⁰⁾

Ahora bien, podemos considerar cuatro aspectos fundamentales en la propuesta de creación del Estado 32 de la Federación, y que son los siguientes:

- Definir al actual Distrito Federal como un Estado más de la Federación.

⁽¹³⁹⁾ "El P.A.N. del D. F." México. Año 2. No. 3 pág. 10.

⁽¹⁴⁰⁾ "Un Gobierno Propio para el Distrito Federal". Comité Ejecutivo Estatal". Comité Ejecutivo Estatal del P.R.D. en el D.F. No. 7. pág. 8.

- Convocar a un Congreso Local Constituyente, que tendría como función básica elaborar una Constitución para el nuevo Estado, en la cual se plasmarían las bases de una forma de gobierno propia, soberana y democrática.
- Contar con autoridades elegidas mediante el voto universal, directo, libre y secreto de los ciudadanos del Distrito Federal.
- Buscar las formas más adecuadas para municipalizar democráticamente al actual territorio del Distrito Federal.

Es preciso señalar que al postular esta propuesta la creación de Estado 32, traería como consecuencia lógica la desaparición del Distrito Federal. En tal virtud, los partidos que la sustentan, proponen que el nuevo Estado de la Federación, llámese como se llame, sea el lugar de residencia de los Poderes Federales, con lo cual se haría una realidad la coexistencia de los tres niveles de poder en un lugar específico, como ocurre en la mayoría de las capitales de los países democráticos del mundo, y que a través de nuestra historia han postulado personajes de la altura de Francisco Zarco, Ignacio Ramírez y Heriberto Jara, entre otros.

Es obvio que lograr la reforma planteada por los partidos de oposición, implicaría llevar a cabo diversas reformas constitucionales, las que desde su punto de vista (de los

partidos), son factibles de realizar, si existe voluntad política para hacerlo.

Continuando con la exposición de esta propuesta, después de verificarse la aprobación de crear el nuevo Estado por parte del Constituyente Permanente, se contempla la instauración de un Congreso Constituyente de dicha entidad federativa, señalándose que para la integración de este Congreso, pueden observarse las mismas bases que para la elección de los miembros de la Asamblea de Representantes estipula la Constitución General de la República, así como la Ley Orgánica correspondiente; es decir, el sistema de representación uninominal y plurinominal. La función más importante del Congreso Constituyente, sería la expedición de una Constitución Local, a través de la cual se delimitarían las funciones de los municipios y de las autoridades estatales. Esta ley fundamental estatal, estaría en armonía con las otras Constituciones de los Estados de la Federación, para lo cual se sugiere contemplar los siguientes grandes capítulos:

- De la Soberanía Interior del Estado y de la Forma de Gobierno.
- Del Territorio del Estado.
- De los Habitantes del Estado.
- De la División del Poder Público.
- Del Poder Legislativo.
- De la Iniciativa y Elaboración de Leyes.

- De las Facultades del Congreso.
- De la Diputación Permanente.
- Del Poder Ejecutivo.
- De las Facultades y Obligaciones del Gobernador.
- Del Municipio Libre.
- Del Poder Judicial.
- De la Responsabilidad de los Servidores Públicos.
- Prevenciones Generales.
- De las Reformas de la Constitución.
- De la Inviolabilidad de la Constitución.
- Transitorios.

En el aspecto de las autoridades locales de la nueva entidad estatal, los partidos proponentes coinciden en señalar que los integrantes del Poder Legislativo Local y el titular del Ejecutivo Estatal, serfan elegidos democráticamente por los habitantes del nuevo Estado que reunieran los requisitos previamente establecidos en las leyes correspondientes, fundamentalmente la Constitución General y la Local.

Por lo que se refiere a las funciones del Congreso Local del nuevo Estado, contaría, según la propuesta, con las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a todos los Congresos Locales, como expedir leyes

para su régimen interior, examinar, discutir y aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado, fijar la división territorial, política, administrativa y judicial de la entidad y, en general, todas las inherentes a un Congreso Local más. De la misma forma, el Ejecutivo Local tendría las mismas funciones que los otros gobernadores estatales desempeñan, hecha excepción en la facultad de mando de la fuerza pública, que en caso del nuevo Estado, estaría bajo las órdenes del Presidente de la República, con el objeto de salvaguardar los intereses y la soberanía de los Poderes de la Federación.

La procuración y administración de justicia ha sido objeto de especial atención dentro de esta propuesta, señalándose que la misma se debe cumplir con los requisitos constitucionales de ser pronta y expedita (Art. 17 const.); para tal efecto, se propone en el punto relativo al Poder Judicial, se organice éste como un auténtico Poder Autónomo, eliminándose la dependencia del Poder Judicial al Poder Ejecutivo. En este punto existe discrepancia en cuanto a la manera más adecuada para lograr la consolidación de un Poder Judicial Autónomo, pues mientras el Partido Acción Nacional propone que los nombramientos de los Magistrados que integren en Tribunal Superior de Justicia los realice el gobernador del Estado, debiendo ser ratificados por el Congreso Local,⁽⁴¹⁾ el Partido de la Revolución Democrática considera que tanto los Magistrados, como el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, deberán ser nombrados por mayoría calificada de los diputados del nuevo Congreso Local.⁽⁴²⁾

⁽⁴¹⁾ "El P.A.N. del D.F." op. cit. pág. 40.

⁽⁴²⁾ "Un Gobierno Propio para el Distrito Federal". op. cit. pág. 11.

Por otra parte, existe consenso en manifestar que para el nombramiento de todos los funcionarios del Poder Judicial, se atiendan criterios de honorabilidad y capacidad, teniendo especial cuidado en desarrollar programas para establecer la carrera judicial como base para los ascensos, remociones y remuneraciones.

En cuanto a la figura del Procurador General de Justicia del nuevo Estado, existe también divergencia de opiniones en torno a la forma de elegirlo, pues es objetivo común que también este importante funcionario en el rubro de procuración de justicia, sea completamente independiente en sus funciones, sin estar sujeto a la voluntad de algún otro funcionario; por tanto se propone que sea elegido siguiendo el mismo procedimiento que se establece para la elección de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, o en su defecto, sea sujeto también a la elección popular directa y universal para asegurar su independencia e imparcialidad frente a los Poderes constituidos, especialmente del Ejecutivo.⁽⁴⁰⁾

El último aspecto que señalaremos al analizar la presente propuesta, se refiere a la municipalización del actual territorio del Distrito Federal, que obviamente ya no sería tal, sino un Estado más de la República. Al hablar de la municipalización de las actuales Delegaciones Políticas (mismas que desaparecerían), se trata, según lo expresan los partidos de oposición, de crear municipios con las mismas atribuciones y autonomía de

⁽⁴⁰⁾ *Ibid.*

que gozan los municipios conforme al artículo 115 de la Constitución,⁽¹⁴⁴⁾ pero sin dejar de considerar, para la organización municipal y las facultades e integración de los ayuntamientos, las características específicas de la entidad.⁽¹⁴⁵⁾ Con lo anterior se quiere manifestar, que la prestación de los servicios públicos no sería disfuncional, como los oponentes a esta propuesta han señalado, dado que sería factible que, al igual que ocurre en diversas zonas conurbadas del país, existan organismos que coordinen a los municipios para la prestación de los servicios que les correspondan.

Las autoridades municipales más importantes, como son el Presidente Municipal, los Regidores y los Síndicos serían electos popularmente por elección directa, según lo estipula la Constitución General, y sería contemplado también por la ley fundamental del nuevo Estado.

Por último, diremos que los partidos que proponen la creación del Estado 32 de la Federación, hacen énfasis en aclarar que la erección del nuevo Estado no entrañaría ningún costo económico adicional para los habitantes del Distrito Federal, ni para la Federación, ya que de acuerdo con datos estadísticos promediados de los últimos años, el Distrito Federal recibe menos participaciones federales que las que le corresponderían en caso de una distribución aritmética de ingresos y egresos, con lo cual se derrumba el mito de que todavía los Estados de la República subsidian al Distrito Federal. En conclusión,

⁽¹⁴⁴⁾ "El P.A.N. del D.F." op. cit. pág. 11.

⁽¹⁴⁵⁾ "Un Gobierno Propio para el D.F." op. cit. pág. 19.

existe una total viabilidad tributaria para la instauración de una entidad federativa estatal en el Valle de México.⁽¹⁴⁶⁾

Estos han sido los aspectos más importantes, según mi opinión personal, de la propuesta encaminada a la creación del Estado del Valle de México o de Anahuac, (como se ha dado en llamarlo), con la consecuente desaparición del Distrito Federal, todo ello con el firme propósito de lograr la restauración completa de los legítimos derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal.

⁽¹⁴⁶⁾ "El P.A.N." del D.F. op. cit. pág. 11.

c) NECESIDAD DE LOGRAR UN VERDADERO CONSENSO PARA LA REFORMA POLITICO-JURIDICA DEL D.F.

Hecha la exposición de la propuesta sustentada por los diversos Partidos Políticos de oposición para la Reforma Político-Jurídica del Distrito Federal, habremos de ocuparnos ahora del Decreto Reformatorio que, previamente discutido y aprobado en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, así como en las legislaturas estatales, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 25 de octubre de 1993.

Podríamos decir que el tema central del presente trabajo que hemos venido desarrollando, se ubica precisamente dentro del presente subcapítulo, porque el análisis histórico que hemos tratado de realizar acerca del espacio geográfico que sirve de residencia a los Poderes Federales, los derechos políticos que se les han concedido a los habitantes de este espacio territorial, así como la exposición que hemos hecho de los debates contemporáneos en cuanto a la forma más conveniente de gobernar en el Distrito Federal, nos han permitido tan sólo precisar el origen, evolución y estado actual del problema referente a la relación que ha existido y existe actualmente entre el gobierno capitalino, y la participación de los ciudadanos de la entidad en la integración de ese gobierno; pero será en el presente apartado, donde expondremos la que podríamos considerar como respuesta que el gobierno de la República dio a los reclamos populares de mayores espacios de participación democrática, y los efectos jurídicos que tendrá en el gobierno de la ciudad de México el Decreto Reformatorio de octubre de 1993.

Como ya se señaló en su oportunidad,⁽¹⁴⁷⁾ fue la iniciativa presidencial de 5 de julio de 1993, la que dio pauta al Decreto Reformatorio en cuestión, y que según manifestó el propio titular del Ejecutivo Federal en su exposición de motivos del anteproyecto correspondiente,⁽¹⁴⁸⁾ fueron tomadas en cuenta para su elaboración, numerosas aportaciones de cada una de las fuerzas políticas de la ciudad de México, aunque también reconoce, no pudo lograrse la conciliación de todos los puntos de vista vertidos en torno al problema. No obstante lo anterior, después de verificarse diversas negociaciones y acuerdos parlamentarios, con el apoyo de las fracciones parlamentarias del PRI, del PAN y de otros pequeños grupos representados en la Cámara de Diputados, logró llevarse adelante la Reforma Político-Jurídica del Distrito Federal que a continuación exponemos.

Los siguientes son los artículos constitucionales que fueron reformados, adicionados o derogados por el Decreto Reformatorio a que nos estamos refiriendo: se reformaron los artículos 31 fracción IV; 44; 73 fracciones VI, VIII y XXIX-H; 74 fracción IV párrafos primero, segundo y séptimo; 79 fracción II; 89 fracción II; 104 fracción I-B; 105 y 107 fracción VIII inciso a); además se reformó la denominación del Título Quinto y el artículo 122. Por otro lado, se adicionaron los artículos 76 con una fracción IX y 119 con un primer párrafo, pasando los actuales primero y segundo a ser segundo y tercero respectivamente, y por último, se derogó la fracción XVII del artículo 89.

⁽¹⁴⁷⁾ V. Supra 175.

⁽¹⁴⁸⁾ Anteproyecto del Decreto Reformatorio. DOC. 070/LV/93 (II P.O.) Presidencia de la República. pág. IX.

De los artículos constitucionales antes citados, el que nos representa un mayor interés y que más habremos de emplear para desarrollar nuestro estudio, es el artículo 122 reformado, ya que en su contenido se delinea la nueva organización gubernativa implementada para el Distrito Federal, aunque no por ello habremos de dejar de mencionar algunos otros artículos, cuando sea necesario para lograr una mejor claridad en el desarrollo de nuestra exposición.

Con el propósito de sistematizar el desarrollo de nuestro trabajo, empezaremos por decir que la ciudad de México fue ratificada como Distrito Federal; es decir, la reforma no prescindió de la figura jurídica del Distrito Federal como lugar de residencia de los Poderes Federales, por lo que podemos afirmar en primer lugar, que la propuesta de los Partidos Políticos de oposición para establecer el Estado No. 32 de la Federación, fungiendo éste como sede de los Poderes Federales, no fue tomada en cuenta al momento de concretarse la reforma. El texto del artículo 44 constitucional ya reformado, quedó de la siguiente manera: "La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".⁽¹⁴⁹⁾

De esta manera tenemos que además de establecerse la naturaleza jurídica de la

⁽¹⁴⁹⁾ D.O. 25-10-93. pág. 2.

ciudad de México, el artículo 44 contempla también, como antes de la Reforma, la posibilidad de erigirse el Estado del Valle de México en el territorio de lo que actualmente es el Distrito Federal, a condición de que los Poderes Federales sean trasladados a otro lugar.

Las razones principales que se argumentaron para mantener la existencia del Distrito Federal, fueron dos: garantizar la soberanía de los Estados y consolidar la seguridad de los Poderes de la Unión, manteniéndose la primitiva idea de que el ejercicio de un poder local, podría coartar la libertad de acción de los Poderes Federales, disminuyendo sus facultades y atribuciones.⁽¹⁵⁰⁾

Continuando con nuestro tema, como ya lo habíamos manifestado, encontramos que el artículo 122 contempla prácticamente todos los aspectos del gobierno del Distrito Federal, del que habremos de resaltar los aspectos más importantes. Primero señalaremos que para dar paso al artículo 122, se vació de contenido anterior este artículo, incorporando su único párrafo, como primero del artículo 119. Además, el nombre del Título Quinto de la Constitución fue adicionado, por lo que ahora su denominación completa es "De los Estados de la Federación y del Distrito Federal", con el objetivo de señalar claramente que el gobierno del Distrito Federal es de distinta naturaleza que el de los Estados de la República, guardando características propias (sui generis).

⁽¹⁵⁰⁾ Anteproyecto del Decreto reformativo. pág. VIII.

El primer párrafo del artículo 122 establece lo siguiente: "El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de Gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución". De este párrafo se desprende que los Poderes de la Unión seguirán ejerciendo el gobierno de la ciudad de México, existiendo también órganos representativos propios de la entidad, que tendrán facultades debidamente establecidas en la Constitución. En otras palabras, en el territorio del Distrito Federal están facultados para el ejercicio de funciones de gobierno, tanto los Poderes de la Unión (básicamente el Legislativo y Ejecutivo), como también los órganos de gobierno propios de la ciudad, según lo estipulado en la Constitución y en las leyes respectivas.

Así pues, según lo que acabamos de exponer, vamos a precisar cuáles son las funciones gubernativas que están reservadas para los Poderes Federales en materia local del Distrito, y cuáles son aquéllas que habrán de desarrollar los órganos de gobierno propios del Distrito Federal.

Para ello, continuaremos con el análisis del nuevo artículo 122, que relacionado con algunos otros artículos igualmente reformados, delincan lo que será el nuevo gobierno capitalino.

En primer lugar, en cuanto al Poder Legislativo Federal, la fracción VI

reformada⁽¹⁵¹⁾ del artículo 73 constitucional, en concordancia con la fracción I del artículo 122, le otorga como facultad más relevante en relación con el Distrito Federal, expedir el Estatuto de Gobierno de dicha entidad federativa, así como legislar en su ámbito interno, salvo en aquellas materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.⁽¹⁵²⁾

Esta facultad conferida al Congreso de la Unión es de máxima importancia, porque el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es el ordenamiento jurídico que, tomando en cuenta las bases que fija la Constitución General de la República, habrá de organizar el gobierno interno del Distrito Federal, teniendo los siguientes objetivos que la fracción primera del artículo 122 previene:

- Determinar las atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal y de los órganos de gobierno propios del Distrito.
- Fijar las bases para la organización de los órganos de gobierno propios del Distrito Federal, así como las facultades que a cada uno le correspondan.
- Determinar los derechos y obligaciones de carácter público que les correspondan a los habitantes del Distrito Federal.

⁽¹⁵¹⁾ La fracción VI del art. 73 Constitucional, antes de la Reforma, constaba de seis bases, a través de las cuales se regulaba el funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal.

⁽¹⁵²⁾ V. Infra. 199-202.

- Fijar bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, distribuyendo las funciones correspondientes entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales.
- Dar bases para la integración de los Consejos Ciudadanos en cada demarcación territorial, mismos que tendrían como objetivo gestionar, supervisar, evaluar y en su caso consultar o aprobar aquellos programas de la Administración Pública del D.F. que les sean sometidos por determinación de la ley.

Por lo que se refiere al Presidente de la República, la reforma constitucional prevé una serie de atribuciones bastante importantes que el titular del Ejecutivo Federal tendrá en el esquema del nuevo gobierno capitalino, mismas que a continuación detallamos:

- En primer lugar, tiene a su cargo el nombramiento del Jefe del Distrito Federal en los términos que la Constitución novedosamente establece, y que más adelante explicaremos.
- Además, deberá aprobar el nombramiento o remoción en su caso, que haga el Jefe del Departamento del Distrito Federal del Procurador General de Justicia de la entidad. Es pertinente señalar en esta parte, que la propuesta original enviada por el Presidente de la República al Congreso de la Unión, estipulaba que el

nombramiento del Procurador de Justicia, así como su remoción, fueran facultad exclusiva del Jefe del Ejecutivo Federal, pero el Congreso consideró de mayor conveniencia, fuera otorgada esta facultad al titular del gobierno capitalino, requiriéndose la aprobación del Presidente de la República.

- Otra facultad del Presidente de la República, será el detentar el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal, así como la designación del servidor público que la tenga a su cargo, pudiendo delegar el Presidente de la República en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública.
- En materia económica, tendrá la facultad de 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.
- Además, tendrá la facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y aquellas otras facultades que expresamente le otorgue la Constitución, el Estatuto de Gobierno y las Leyes correspondientes.

En cuanto al Poder Judicial Federal, la reforma contempla que los tribunales federales sigan conociendo de los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo del Distrito

Federal, estipulados ahora en la fracción IV inciso e) del artículo 122 constitucional. (Art. 104 frac. I-B).

Además, el artículo 105 reformado, establece en su texto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá de las controversias que pudieran suscitarse entre uno o más Estados de la Federación y el Distrito Federal, y entre los órganos de gobierno del Distrito, sobre la constitucionalidad de sus actos. Esta circunstancia representa una novedad en el reconocimiento pleno que se hace del Distrito Federal en el concierto de las entidades federativas de la República Mexicana, y la posibilidad real de verificarse una controversia en la que pudiera estar involucrado el Distrito Federal, siendo factible en ese caso, poder recurrir a nuestro máximo tribunal de justicia federal para la resolución del posible conflicto.

Por último, se establece también novedosamente la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión, contra las sentencias pronunciadas en amparo indirecto por los jueces de distrito, cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo los reglamentos de leyes locales expedidos por el Jefe del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de la Constitución General de la República, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

Estas han sido las funciones más importantes que en materia de gobierno del Distrito Federal, atribuye nuestra Carta Magna a los Poderes de la Federación. Pero,

uno de los rubros de mayor importancia contemplados por esta reforma, es la implementación de órganos de gobierno propios para el Distrito Federal, que si bien no puede sostenerse que sean del todo novedosos en lo que respecta a su creación, sí lo son en cuanto a sus funciones, y dos de ellos, además, en la forma que se estableció para elegir a sus titulares. Estos órganos de gobierno que establece la fracción I inciso c) del nuevo artículo 122 son tres, correspondiendo a cada uno de ellos, a semejanza de los que ocurre en los Estados de la Federación, el ejercicio de una parte de las tres en que se divide, el ejercicio del poder público local, y son los siguientes:

- Asamblea de Representantes. (Poder Legislativo)
- Jefe del Distrito Federal. (Poder Ejecutivo)
- Tribunal Superior de Justicia. (Poder Judicial)

Es pertinente remarcar que la forma de organización gubernativa en el Distrito Federal, no es igual a la del resto de las entidades federativas, porque debemos recordar que en el Distrito Federal se ha implementado una forma de gobierno con características particulares (sui generis), por ser el lugar de residencia de los Poderes Federales, y en cuyo espacio territorial se asignan funciones de gobierno tanto a los Poderes de la Unión, como a los órganos de gobiernos propios de la ciudad, a cuyo caso se encuentran delimitadas tanto las unas como las otras en nuestra ley fundamental.

Continuando con nuestro tema, habremos entonces de ocuparnos en analizar la forma de integración de los órganos de gobierno propios, así como las funciones gubernativas que, en el marco de la Reforma Político-Jurídica del Distrito Federal se les han otorgado para ejercer las facultades de gobierno locales en la ciudad de México.

En primer lugar, nos referiremos a la Asamblea de Representantes, órgano representativo de Distrito Federal, creado en el año de 1987, mismo que vino a significar, después de muchos años, un espacio de expresión democrática para los habitantes de la ciudad de México, que sin embargo, tuvo desde sus orígenes, un funcionamiento bastante restringido,⁽¹⁵³⁾ situación ampliamente destacada en diversos foros de consulta, en donde se solicitaba el otorgamiento de un mayor número de atribuciones para ese órgano de representación ciudadana, principalmente de carácter legislativo, ⁽¹⁵⁴⁾ lo que finalmente fue tomado en cuenta al verificarse la reforma política del Distrito Federal.

El mecanismo para llevar a cabo la integración de la Asamblea de Representantes, contemplado por la Constitución Política antes de la reforma, no sufrió variación alguna, debiéndose sujetar el procedimiento respectivo, a los siguientes lineamientos legales:⁽¹⁵⁵⁾ la Asamblea de Representantes seguirá integrándose por 66 representantes, 40 de ellos electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales

⁽¹⁵³⁾ V. Supra. 128.

⁽¹⁵⁴⁾ V. Supra. 144-145.

⁽¹⁵⁵⁾ D.O. 25-10-93. Art. 122 Frac. III.

uninominales, y 26 representantes electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, durarán un período de tres años en el cargo, debiendo reunir los requisitos señalados para los diputados federales, aquéllos que pretendan acceder al mismo.

Por otra parte, es importante señalar, que continúa vigente después de la reforma, la llamada cláusula de gobernabilidad, procedimiento a través del cuál, le son otorgadas a un partido político, el número suficiente de constancias de asignación de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea, si dicho partido obtuvo por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal.

En cuanto a las facultades conferidas a la Asamblea de Representantes en el ámbito del gobierno del Distrito Federal, existen diversas atribuciones que a través del Decreto reformativo, fueron otorgadas al órgano representativo de la ciudad de México, perteneciendo la mayoría de ellas antes de la reforma, al Congreso de la Unión en general y a la Cámara de Diputados en particular, siendo la de mayor importancia, sin lugar a dudas, la facultad legislativa en materia local en todo lo que expresamente señala la Constitución, así como las facultades fiscales-hacendarias que también le fueron conferidas.

Algunas de las recientes facultades con que cuenta la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, son las siguientes:⁽¹⁵⁴⁾

- Expedición de su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos.

- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos. Cabe destacar dentro de este rubro, que la Asamblea de Representantes, tiene la facultad de formular su propio presupuesto, debiendo enviarlo con toda oportunidad al Jefe del Distrito Federal, tan sólo para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

- Revisar la cuenta pública del año anterior, con el objetivo de comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se cumplieron conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del gobierno del Distrito Federal.

- Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal.

⁽¹⁵⁴⁾ D.O. 25-10-93. Art. 122 Frac. IV.

- Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo.

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

- Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno, en las siguientes materias:
 - 1.- Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos.
 - 2.- De presupuesto, contabilidad y gasto público.
 - 3.- Regulación de su contaduría mayor.
 - 4.- Sobre bienes del dominio público y privado del Distrito Federal.
 - 5.- Sobre servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio público del Distrito Federal.
 - 6.- De justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno.
 - 7.- Sobre participación ciudadana.
 - 8.- Sobre el organismo protector de los derechos humanos.
 - 9.- En materia civil y penal.
 - 10.- Sobre defensoría de oficio.
 - 11.- En materia de notariado.

- 12.- Sobre protección civil.
- 13.- Sobre prevención y readaptación social.
- 14.- Sobre planeación del desarrollo.
- 15.- Sobre desarrollo humano y uso de suelo.
- 16.- Sobre el establecimiento de reservas territoriales.
- 17.- Acerca de la preservación del medio ambiente y protección ecológica.
- 18.- Sobre protección de animales.
- 19.- Sobre construcciones y edificaciones.
- 20.- Sobre vías públicas.
- 21.- Sobre transporte urbano y tránsito.
- 22.- Sobre estacionamientos.
- 23.- Acerca del servicio público de limpieza.
- 24.- Sobre fomento económico y protección de empleo.
- 25.- Sobre establecimientos mercantiles.
- 26.- Sobre espectáculos públicos.
- 27.- Sobre desarrollo agropecuario.
- 28.- Sobre vivienda.
- 29.- Sobre salud y asistencia social.
- 30.- Acerca del turismo y servicios de alojamiento.
- 31.- Acerca de previsión social.
- 32.- Sobre el fomento cultural, cívico y deportivo.

- 33.- Sobre mercados, rastros y abasto.
- 34.- Acerca de cementerios.
- 35.- Sobre la función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3º de la Constitución.
- Las demás que expresamente le otorga la Constitución.

A pesar de su amplitud, fue necesario exponer las 35 funciones básicas, que en materia legislativa otorga nuestra Constitución a la Asamblea de Representantes, y de esta manera, comprender mejor la esencia de la reforma, en cuanto a la Asamblea de Representantes, ya que como podemos recordar, anteriormente no podíamos hablar de un cuerpo legislativo para el Distrito Federal, porque sus funciones se concretaban a reglamentar y dictar bandos y ordenanzas sobre algunas materias previamente establecidas por la Constitución, pero sin contravenir las leyes que sobre las mismas materias, expedía para el Distrito Federal el Congreso de la Unión.

En efecto, durante muchos años la ciudadanía del Distrito Federal, estuvo sujeta a decisiones legislativas (leyes) provenientes de órganos integrados por representantes populares de toda la República Mexicana, que obviamente no podían tener ni el conocimiento real de la problemática capitalina, por no ser éste su lugar de origen, ni tampoco la sensibilidad política para dar cabal solución a los graves problemas que encierra una ciudad tan compleja como lo es el Distrito Federal mexicano. Así pues,

debemos suponer que al contar la ciudad de México con un cuerpo legislativo propio, aunque no completamente autónomo, deberá existir mayor eficacia en la elaboración de leyes, a través de las cuales se pretenda solucionar la problemática urbana, en razón de ser representantes locales los únicos encargados de legislar en los rubros que antes mencionamos⁽¹⁷⁾ y que conforman la mayor parte de los problemas urbanos a que se enfrentan los habitantes de la ciudad de México.

Pasaremos ahora a ocuparnos del segundo órgano de gobierno que mencionamos, y que precisamente es el Jefe del Distrito Federal. Este funcionario será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal, ejerciendo sus funciones en los términos establecidos en la Constitución General, y en los que establezca el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables.

El mecanismo para hacer el nombramiento de este funcionario será el siguiente: 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 haya obtenido el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes, hará el nombramiento de Jefe del Distrito Federal, debiendo de ser ratificado dicho nombramiento por la Asamblea de Representantes, en un plazo de cinco días. En caso de no ratificarse el nombramiento propuesto por el Presidente de la República, este alto funcionario presentará a la Asamblea un segundo nombramiento para

⁽¹⁷⁾ V. *Supra.* 200-202.

su ratificación, nuevamente dentro del plazo de cinco días; pero, en el caso de que tampoco fuese ratificado el segundo nombramiento propuesto, la Cámara de Senadores llevará a cabo directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal. Esta alternativa se contempla con el fin de evitar la prolongación del proceso de nombramiento de tan importante funcionario, lo que podría provocar la ingobernabilidad de la ciudad, y se otorga al Senado la facultad de decisión en última instancia, por ser la cámara representativa del pacto de la Unión.

El Jefe del Distrito Federal, podrá durar en su cargo hasta seis años,⁽¹²⁸⁾ debiendo solicitar licencia para separarse de su encargo de representante popular, previo a la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes, o en su caso, ante el Senado de la República.

Según el Decreto a que nos estamos refiriendo, el Jefe del Distrito Federal podrá ser removido de su cargo por el Senado, o en sus recesos por la Comisión Permanente del congreso de la unión por causas graves que afectan las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, debiendo ser presentada la solicitud de remoción por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

En cuanto a las funciones que tendrá el Jefe del Distrito Federal, la mayoría de

⁽¹²⁸⁾ D.O. 25-10-93. Art. 122 Frac. VI inciso b).

ellas no se encuentran debidamente precisadas en algún capítulo específico del Decreto Reformatorio de octubre de 1993, concretándose a expresar en el primer párrafo de la fracción VI del artículo 122, que siendo dicho funcionario el titular de la Administración Pública del Distrito Federal, ejercerá sus funciones en los términos que establezca la Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables. Pero, atendiendo a la lectura del Decreto en general, y del artículo 122 en particular, podemos señalar como algunas de las funciones más importantes del Jefe del Distrito Federal, las siguientes:

- Nombrar y remover en su caso, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, previa aprobación del Presidente de la República.
- Dirección de la seguridad pública en el Distrito Federal, cuando le sea delegada dicha función por parte del Ejecutivo Federal.
- Formulación de las iniciativas de ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal.
- Refrendar los decretos promulgatorios del Presidente de la República, respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes.
- Expedir los reglamentos gubernativos que correspondan al Distrito Federal.

- Ejecutar las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes, así como las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión, cuando así lo determinen éstas, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- Nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, sometiendo dichos nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes.

Estos han sido los aspectos más importantes que podemos resaltar en cuanto al nombramiento y funciones más relevantes del Jefe del Distrito Federal. Si bien es cierto que se experimentó un cambio en la manera de designar al titular del gobierno capitalino, considero que no se puede sostener válidamente que hayamos llegado a un proceso de elección verdaderamente democrático, por un simple y sencillo razonamiento: los ciudadanos de la ciudad de México, al emitir su sufragio para la integración de la Asamblea de Representantes (única participación que tendrán en el proceso de integración de los órganos de gobierno locales), no tienen una idea precisa de cuál puede ser el partido que resulte triunfador en el proceso electoral, y más aún, cuál puede ser, de entre los miembros del partido político triunfante (asambleísta, diputado o senador), que despierte mayor simpatía y confianza por parte del Presidente de la República en turno, a quien corresponde hacer el nombramiento, tan importante para los habitantes de la ciudad de México.

Esta circunstancia, aunada a la facultad otorgada al senado de la República, de que en última instancia, proceda este cuerpo colegiado a llevar a cabo el nombramiento del Jefe del Distrito, nos lleva a concluir que el nombramiento del Jefe del Distrito Federal, sigue siendo facultad de una sola persona, o en el mejor de los casos, de un órgano legislativo colegiado, quedando reducida la participación ciudadana, a su mínima expresión. Más adelante, tendremos la oportunidad de continuar analizando la figura jurídica del Jefe del Distrito Federal.

Por ahora, vamos a referirnos al tercer órgano de gobierno local en el Distrito Federal. Nos estamos refiriendo al Tribunal Superior de Justicia, al que el Decreto reformativo, dedica el menor espacio y atención de los tres órganos del Distrito Federal. El Decreto se concreta a señalar como función de este órgano la judicial, agregando que el mismo se integrará por el número de Magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por el número de jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley señale.

Como ya hemos expuesto, los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se harán por el Jefe del Distrito Federal, en los términos previstos por el Estatuto de Gobierno y la ley orgánica respectiva, debiendo ser sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes, debiendo rendir la protesta de ley, ante el pleno de la misma Asamblea Capitalina.

Por último, señalaremos dos aspectos importantes sobre este órgano: el período temporal en el cuál ejercerán su cargo los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, será de seis años, y de ser ratificados, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución. (De la responsabilidad de los servidores públicos). Además, el Tribunal Superior de Justicia, elaborará su propio presupuesto, para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que el Jefe del Distrito Federal envíe a la Asamblea de Representantes.

Al lado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, es conveniente resaltar que el Decreto reformativo contempla expresamente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, como encargado de la función jurisdiccional en el orden administrativo, y que contará con plena autonomía para dictar sus fallos, a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares.

La reforma del Distrito Federal, ratifica la existencia del Ministerio Público en el Distrito Federal, a cargo de un Procurador General de Justicia, que como ya hemos expuesto, será nombrado y removido por el Jefe del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República.

Vamos a llevar a cabo una breve exposición de dos aspectos más comprendidos

dentro de la Reforma Político-Jurídica del Distrito Federal: los Consejos de Ciudadanos y las Comisiones Metropolitanas. Como lo señalamos al analizar la estructura del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal⁽¹⁵⁹⁾ que en su momento expedirá el Congreso de la Unión, está prevista la creación de órganos vecinales en cada una de las demarcaciones territoriales, que recibirán el nombre de Consejos Ciudadanos, a través de los cuales, se pretende una mayor participación vecinal, en determinados aspectos de la administración pública, que las leyes respectivas expresamente señalen. Estos Consejos de Ciudadanos serán elegidos directamente, a través de un proceso electoral, donde tendrán participación fundamental los Partidos Políticos con registro nacional, en los términos que la ley respectiva establezca.

Será precisamente el Estatuto de Gobierno donde se pormenore el funcionamiento y la integración de estos Consejos, pero la Constitución señala que sus funciones básicas serán la gestión, supervisión, evaluación y en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de gobierno que por determinación de la ley les sean sometidos para su conocimiento.

Por otra parte, se establece en la fracción IX del artículo 122, la posibilidad de celebrar convenios entre los gobiernos federal, del Distrito Federal y de los gobiernos locales y municipales ubicados en las zonas conurbadas limítrofes en el Distrito Federal, que tengan por objeto la creación de Comisiones Metropolitanas que se encargarán de

⁽¹⁵⁹⁾ V. *Supra.* 192.

planear y llevar a cabo la ejecución de acciones conjuntas en áreas como asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública. Uno de los aspectos fundamentales de estas Comisiones Metropolitanas, consiste en que a través de ellas, se establecerían las bases para determinar coordinadamente organismos o entidades públicas con funciones específicas en las materias señaladas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros, necesarios para su operación.

Por último, señalaremos que la Reforma Político-Jurídica del Distrito Federal tendrá una vigencia gradual, porque no obstante que en el primer artículo transitorio del Decreto de reforma se señala su entrada en vigor, treinta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación,⁽¹⁴⁶⁾ su plena vigencia tendrá efectos jurídicos hasta el mes de diciembre de 1997, o más tarde, si acaso no se expiden antes de ese tiempo las nuevas normas aplicables al Distrito Federal.

Así, tenemos que las reformas jurídicas aprobadas para los órganos de gobierno del Distrito Federal, habrán de tener sus primeros efectos para el trienio 1994-1997 por lo que se refiere a las funciones legislativas anteriormente expuestas, atribuidas a la Asamblea de Representantes. En tanto, la figura jurídica del Jefe del Distrito Federal,

⁽¹⁴⁶⁾ El Decreto Reformativo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25-10-93.

surtirá efectos en los términos que oportunamente expusimos, de acuerdo con el Decreto reformativo, hasta el mes de diciembre de 1997, concluyendo el primer período constitucional de dicho funcionario, el 2 de diciembre del año 2000. Por lo tanto, hasta el año de 1997, el Presidente de la República seguirá a cargo del gobierno del Distrito Federal, en los términos establecidos por la base 1ª Fracción VI del artículo 73 constitucional, vigente al momento de entrar en vigor el decreto reformativo; es decir, mantendrá la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, y continuará ejerciendo para el Distrito Federal, en lo conducente, las facultades establecidas en la fracción I del artículo 89 constitucional.

Por lo que se refiere a los Consejos de Ciudadanos, se elegirán e instalarán en cada demarcación territorial, en el año de 1995, conforme a las disposiciones que establezca el Estatuto de Gobierno y las leyes respectivas.

Esta es en términos amplios y generales, la Reforma Político-Jurídica del Distrito Federal, que durante mucho tiempo esperó la ciudadanía del Distrito Federal, y que después de más de 60 años, vino a replantear la forma en que se había venido ejerciendo la función gubernativa en la ciudad más importante del país. Los alcances logrados por la reforma política, sin embargo, distan mucho de satisfacer a la mayoría de la población interesada en el asunto, y en cuanto a mi opinión personal, además de los comentarios ya hechos durante el desarrollo del presente inciso, habré de manifestarla en el apartado siguiente, último por cierto, del presente capítulo.

d) SUGERENCIAS PARA LA ELECCION DE AUTORIDADES EN EL D.F.

Estámos llegando prácticamente al final del tema propuesto para la realización del presente trabajo de tesis profesional, pero antes de darlo por concluido, no puedo, no debo dejar de pasar la ocasión de precisar algunas reflexiones personales que han surgido durante el desarrollo de este trabajo.

Y me voy a permitir en este espacio, efectuar algunas consideraciones acerca de los alcances de la Reforma Político-Jurídica del Distrito Federal, su nueva estructura gubernativa, la participación de los ciudadanos capitalinos en la integración de sus órganos de gobierno propios, así como algunas de las funciones que han sido otorgadas a dichos órganos gubernamentales del Distrito Federal.

Tendríamos que comenzar por reconocer que la nueva forma de gobierno implementada a partir de la reforma para el Distrito Federal, implica un adelanto en la situación política interna que preveleía en la capital de la República Mexicana , principalmente por el reconocimiento que se hizo de que debido al rango que tenía el Departamento del Distrito Federal, similar al de una Secretaría de Estado, lo hacía más un cuerpo administrativo que gubernamental, lo que prácticamente significaba la no existencia de gobierno para más de 10 millones de habitantes.

No obstante el avance alcanzado, considero que si analizamos detenidamente los cambios contenidos en la reforma política de 1993, en cuanto a la elección o integración de los órganos de gobierno de la ciudad, difícilmente podemos sostener, de acuerdo con el espíritu de nuestras leyes mexicanas, que se ha logrado alcanzar para la ciudad de México un régimen jurídico y un sistema político auténticamente democrático, ya que esto sólo se lograría, según nuestra larga tradición histórico-constitucional de carácter liberal, si los órganos de gobierno locales se integrarían única y exclusivamente, a través del sufragio universal, directo, libre y secreto de los ciudadanos de la entidad.

Pero si leemos el contenido de los artículos reformados o adicionados a través del Decreto en cuestión, nos encontramos que de los tres órganos de gobierno establecidos para la capital de la República, los ciudadanos de la entidad intervendrán únicamente de manera directa, como sucedía antes de la reforma, en la elección de los miembros de la Asamblea de Representantes, quedando sujeto el nombramiento del titular de la Administración Pública Local, a un procedimiento especial que combina la elección indirecta, con la designación presidencial de antaño, existiendo la posibilidad de que un órgano colegiado, integrado en su mayoría por individuos ajenos a la problemática de la ciudad de México, como es la Cámara de Senadores, sea quien tome tan importante decisión. En cuanto a los integrantes del Poder Judicial Local, serán nombrados por el Jefe de Gobierno capitalino y ratificados por la Asamblea de Representantes, quedando sujeto el nombramiento del Procurador General de Justicia, hecho por el Jefe del Distrito

Federal, a la aprobación del Presidente de la República.

Como podemos observar, la situación política, en cuanto a la participación ciudadana mediante el ejercicio del sufragio, para la elección de autoridades locales, no sufrió una verdadera transformación (tal vez no la hubo), al estado de cosas existentes hasta antes de la reforma en este aspecto, principalmente por la falta de voluntad política de lograr mayores alcances de participación ciudadana en la integración de los órganos de gobierno locales, con lo cual también aumentaría la identificación y el compromiso de los gobernantes con la ciudadanía capitalina, a quien habrán de afectar ya sea en sentido positivo o negativo, las decisiones de gobierno que ellos asuman.

Definitivamente, creo yo que la forma a través de la cual existiría una total restitución de los derechos políticos a los habitantes del Distrito Federal (especialmente el sufragio), equiparándose entonces sí, sus derechos, a los que gozan los habitantes de la República, hasta el rincón más alejado de la misma, sería a través de la erección del Estado del Valle de México, ya que, por lógica jurídica, siendo un Estado más de la Federación, su régimen interior tendría que adecuarse a lo estipulado en el artículo 115 de la Constitución General; es decir, se adoptaría la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. Sin embargo, esta solución que podría haber sido la más propia en el seno del Congreso Constituyente de 1857

(donde fue propuesta común de los recalcitrantes diputados liberales), o al principio del presente siglo, en el Constituyente de 1917, no parece ser ahora en nuestros tiempos modernos, la opción más adecuada, por ser, según mi opinión, técnicamente hablando, de difícil aplicación.

En efecto, no es por los añejos argumentos sostenidos anteriormente, por los grupos más conservadores, (como sucedió en los Congresos de 1856 y de 1917), o en el presente por algunos sectores del gobierno y del partido oficial, que sostengo la anterior opinión. Ya en el siglo pasado, eminentes constitucionalistas como don José María Castillo Velasco;⁽¹⁶¹⁾ defendieron con argumentos de carácter jurídico, la posibilidad de que en un momento dado, pudieran coexistir en el mismo espacio territorial dos o más poderes de diversa jurisdicción, al igual que en la primera década del presente siglo lo hizo el diputado Heriberto Jara,⁽¹⁶²⁾ y en nuestros días, tratadistas prestigiados como los doctores en Derecho Ignacio Burgoa⁽¹⁶³⁾ y Miguel Acosta Romero.⁽¹⁶⁴⁾

Mi opinión se basa fundamentalmente en las muy significativas e importantes diferencias geográficas, urbanísticas y políticas del Distrito Federal y de sus delegaciones, frente a todos los municipios y entidades restantes de la República Mexicana. Al existir una relación e interdependencia tan amplia entre todas las

⁽¹⁶¹⁾ Zarco, op. cit. pág. 568.

⁽¹⁶²⁾ Diario de los Debates. 1916-1917. op. cit. pág. 164.

⁽¹⁶³⁾ Burgoa, op. cit. pág. 942.

⁽¹⁶⁴⁾ Acosta, op. cit. pág. 291.

Delegaciones Políticas para constituir con eficacia la gran red de servicios que requiere la ciudad de México, podemos concluir que las atribuciones que la Constitución General establece para los municipios en el artículo 115, no podrían aplicarse completamente en las delegaciones que conforman a la ciudad de México. No obstante lo anterior, existen alternativas jurídicas que pueden solucionar el problema de falta de democracia en el Distrito Federal.

Y precisamente, para el perfeccionamiento de las instituciones políticas del Distrito Federal propuestas a través de la reforma de 1993, expongo algunas proposiciones para cada órgano de gobierno, en los rubros a continuación desarrollados.

- **AUTORIDADES LEGISLATIVAS.**

Por haberse significado desde su creación en el año de 1987, como un órgano auténticamente representativo de la voluntad ciudadana de la capital de la República, pero con características bastante limitadas en su estructura funcional, ha existido prácticamente uniformidad de criterios y opiniones por parte de todos los partidos políticos nacionales, los participantes en la Mesa de Concertación para la reforma y de los analistas políticos que intervienen en los diversos medios de comunicación, en el sentido de dotar de mayores facultades a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con el objetivo de que, en el ámbito de su competencia, pudiera proporcionar a la ciudadanía de la entidad, mejores soluciones a la problemática urbana que representa lo complejo de nuestra ciudad capital.

Y es precisamente en este órgano de gobierno del Distrito Federal, donde considero se logró un mayor alcance en la reforma del gobierno capitalino, porque fue atendido por parte del gobierno federal (autor del proyecto de reforma), la petición ciudadana de otorgar a la Asamblea de Representantes mayores facultades, especialmente de carácter legislativo, con el fin de posibilitar su intervención en asuntos esenciales para la vida interna de la ciudad.

Es así, que ahora la Asamblea de Representantes tendrá a su cargo de manera

exclusiva, el examen, discusión y, en su caso, la aprobación anual, del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, así como la Ley de Ingresos, que para tales efectos, le serán enviados por el Jefe del Distrito Federal.

Además, como consecuencia lógica de las anteriores facultades, se le ha encomendado a la Asamblea de Representantes también, la revisión de la cuenta pública del año anterior, de la gestión financiera del gobierno capitalino. Así como todas estas atribuciones de carácter económico le fueron otorgados a la Asamblea de Representantes por considerarlas de gran impacto específico en la vida cotidiana de los habitantes de la ciudad de México, otras más de diversos tipos e intereses, también pasaron a formar parte de las facultades legislativas otorgadas al órgano integrado por los representantes directos y específicos de los ciudadanos capitalinos.

Mas sin embargo, considero que existen dos aspectos de suma importancia que deben ser modificados en el Decreto reformativo, en relación con la Asamblea de Representantes. Si partimos de la realidad jurídica y política, de que este órgano colegiado es aquél que con mayor autenticidad ostenta la representación popular en la entidad, debe permitírsele en la práctica, actuar como un verdadero cuerpo legislativo y organizativo del gobierno de la ciudad, para lo cual, debe otorgársele la importantísima facultad de elaborar y expedir el Estatuto de Gobierno propio del Distrito Federal, que según lo que dispone la Constitución, merced al Decreto reformativo, es facultad del

Congreso de la Unión.

Y para justificar esta propuesta, podemos esgrimir los argumentos que ya anteriormente han sido expuestos. No es conveniente que sean órganos legislativos compuestos por representantes de otras entidades en su mayoría, y de la capital de la República minoritariamente, quienes vengán a efectuar el desglose de la estructura del gobierno capitalino. No pueden ser más eficaces los representantes populares que arriban a la capital desde los lugares más apartados de la ciudad que los elegidos única y exclusivamente por la ciudadanía capitalina, para la elaboración y expedición del ordenamiento legal que deberá detallar con toda claridad, todo lo relativo a los órganos de gobierno capitalinos, los derechos y obligaciones de los ciudadanos de la localidad y la organización de la Administración Pública exclusivamente capitalina, entre otros aspectos.

En materia de gobierno, el Estatuto capitalino debe legislar únicamente sobre temas relacionados con las instituciones políticas propias de la entidad, debiendo vaciarse del contenido relacionado con las funciones de los Poderes Federales en la ciudad de México. Para tal efecto, y con base en las dos anteriores propuestas, así como la Constitución General señala cuales son las bases y pautas para la realización de la Reforma Político-Jurídica en general, y del Estatuto de Gobierno en particular, de la misma manera, nuestra Carta Magna debería establecer la intervención que tendrían los Poderes

Federales en el gobierno de la ciudad (la más elemental y mínima posible), las limitaciones que tendrían los órganos de gobierno propios del Distrito, e incluso, para mayor seguridad de la Federación, establecer como facultad del Congreso de la Unión, la revisión y ratificación en su caso, del multitudinario Estatuto de Gobierno, con lo cual, se estaría ejerciendo la inspección federal sobre el gobierno interno del Distrito, que en el Congreso Constituyente de 1856-57, propuso el diputado sinaloense Ignacio Ramírez, con el fin de lograr la autonomía del gobierno capitalino de aquella época.

Por otra parte, la elaboración y expedición de la ley o código que hará de legislar acerca de los procesos electorales para la integración de los órganos de gobierno locales, deben de ser también facultad exclusiva de la Asamblea de Representantes, que como ya hemos apuntado, debe funcionar con mayor libertad y autonomía en la organización interna del Distrito Federal. Además, si la Constitución establece claramente las características principales del gobierno capitalino, no veo la razón para que los Poderes Federales, deban tener a su cargo el tema electoral local, lo que puede concluirse de la lectura del artículo 73 fracción VI de la Constitución, que establece como facultad del Congreso de la Unión, legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las material expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes. Y la materia electoral, no está expresamente reservada a la Asamblea Capitalina.

En cuanto al mecanismo de elección e integración de la Asamblea de

Representantes, considero como aspecto prioritario la desaparición en la Constitución General, y su no inclusión en la legislación electoral local, la "cláusula de gobernabilidad" en el proceso de integración del órgano legislativo capitalino, con el propósito de evitar una sobre representación para determinado partido político, y que pudiera ser ese fenómeno, ajeno a la realidad que se hubiere manifestado en el proceso electoral correspondiente. No considero justo que un partido político, llámese como se llame, que haya obtenido por ejemplo, sólo 21 constancias de mayoría, de las 40 posibles, y el 30 por ciento de la votación en el Distrito Federal, le sean otorgadas constancias de asignación (de representación proporcional), por el número suficiente de representantes para alcanzar mayoría absoluta del pleno de la Asamblea, con lo cual, la mayor parte de las decisiones trascendentales, que habrán de afectar a la totalidad de la población, serían tomadas por un grupo de representantes que no podría recibir el calificativo de mayoritario, sino tan sólo como lo han señalado diversos analistas políticos, llamarse la primera minoría de la ciudad, bajo cuya responsabilidad, estaría la toma de decisiones más importantes de la misma.

Por ello, considero que lo mejor sería suprimir para la elección de los Representantes de la Asamblea del Distrito federal, el sistema de mayoría relativa, a través de Distritos uninominales, conservando únicamente el sistema de representación proporcional, a través del cual, de acuerdo al total de sufragios obtenidos en toda la ciudad de México por cada partido político con registro, le serían asignados el número de

representantes correspondientes a su votación real, de una lista de candidatos que previamente cada partido político proporcionaría a las autoridades electorales y que tendría la obligación de difundir ampliamente a la ciudadanía capitalina, debiendo establecerse como requisito indispensable, entre otros, la residencia efectiva en la entidad, de por lo menos cinco años antes de la elección, de cada uno de los candidatos propuestos por cada partido político contendiente.

Para la implementación del sistema de elección directa proporcional de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no sería necesario observar la demarcación territorial por distritos uninominales, que sin embargo, se conservarían para la elección de diputados federales del Distrito Federal. Incluso, yo recomendaría efectuar estudios de densidad demográfica y representación política, a fin de establecer, en base el número total de habitantes en la ciudad de México, el número de Representantes más idóneo que debería integrar la Asamblea Capitalina.

Estos han sido algunos de los comentarios y sugerencias que, en materia de elección y funciones fundamentales de la Asamblea Legislativa del Distrito federal, considero sobresalientes y adecuados para perfeccionar tan importante órgano popular de representación política capitalina.

- **AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS O EJECUTIVAS.**

Habremos de referirnos dentro de este apartado, básicamente al funcionario que ostentará la titularidad de la Administración Pública del Distrito Federal, así como a los funcionarios responsables del ejercicio de esas funciones de gobierno en cada demarcación territorial en que se divide la ciudad, es decir, los Delegados Políticos.

En cuanto al Jefe del Distrito Federal, centraré mis comentarios fundamentalmente, al procedimiento establecido para su elección, o más propiamente dicho, para llevar a cabo su nombramiento. El procedimiento fijado por la Reforma Político-Jurídica del año de 1993, no refleja un verdadero ejercicio democrático del derecho político de sufragio por parte de los ciudadanos del Distrito Federal para la elección del funcionario más importante de la Administración Pública Local. No puede sustentarse válidamente, ni siquiera que los ciudadanos capitalinos vayan a llevar a cabo una elección indirecta del Jefe del Gobierno Capitalino, como lo ha manifestado en su propuesta al Gobierno Federal, por la siguiente razón: al estar emitiendo los ciudadanos del Distrito su sufragio a efecto de integrar la Asamblea de Representantes, no está determinado por parte de ningún partido político, quién sería la persona que, en caso de que en cualesquiera de ellos obtuviera un triunfo, ocuparía la titularidad del gobierno. Y si los partidos no pueden realizar ese señalamiento, es porque la Constitución Política establece como facultad exclusiva del Presidente de la República, llevar a cabo libremente, el

nombramiento del mencionado funcionario, sin tomar en cuenta otro aspecto, más que pertenezca al partido político que mayor número de constancias haya obtenido en la Asamblea de Representantes, pudiéndose dar el caso de que el nombramiento recayera en alguien que no fuera miembro electo de la Asamblea Capitalina, sino que pudiera ser también el elegido, un diputado o un senador electo, siempre y cuando su representación provenga del Distrito Federal.

Si el pueblo del Distrito Federal no sabe a ciencia cierta por quién está sufragando para ocupar el cargo de Jefe de Gobierno, podemos concluir que no es una elección verdaderamente democrática de tan importante funcionario local, sin que desde mi punto de vista exista algún factor jurídico evidente, que haga necesaria la intervención del Presidente de la República en el nombramiento o elección del Jefe del Distrito. Considero que la razón de la intervención presidencial, obedece mas bien a un presidencialismo que con el paso del tiempo se ha hecho agobiante, a tal grado, que el titular del Ejecutivo Federal, tiene un claro control político sobre los otros dos Poderes Federales (el Legislativo y Judicial), así como sobre los poderes locales de los Estados de la República. Siendo el Distrito Federal la entidad más importante del país, todo parece indicar que a toda costa pretende el gobierno federal, conservar su intervención en la toma de decisiones fundamentales en el gobierno capitalino, para evidenciar la superioridad del Presidente de la República en turno, por sobre cualquier otro poder local constituido.

Pero si verdaderamente se quiere consolidar la democracia en el Distrito Federal, al lado de las funciones que han sido otorgadas al Jefe del Gobierno Capitalino, mismas que considero bastante completas y adecuadas por encuadrar perfectamente en el tipo de gobierno republicano practicado en nuestro país así como su división de poderes, debe implantarse definitivamente, la elección del Jefe del Distrito Federal, a través del sufragio universal, libre, directo y secreto de los ciudadanos capitalinos, cargo que ocuparía el candidato que resultare triunfador en un proceso electoral legal y transparente, al que concurrirían todos los partidos políticos debidamente registrados, con candidatos perfectamente definidos. No existiría motivo alguno, para poder pensar en un posible estado de peligro o inseguridad para los Poderes Federales, porque la Constitución Política establecería con toda precisión, por un lado las atribuciones, y por el otro las limitaciones de los órganos de gobierno capitalinos, e incluso, de los federales. Por el contrario, podríamos dar paso al surgimiento de un respeto irrestricto a las normas jurídicas constitucionales, por parte de los diversos niveles del poder político, donde cada órgano de autoridad asumiría con plena responsabilidad, las facultades que les fueran conferidas, respetando también, las prohibiciones establecidas a su funcionamiento.

Ahora bien, en cuanto a la ratificación del nombramiento de Jefe del Distrito Federal, que debe efectuar la Asamblea de Representantes, considero que puede carecer de la importancia que se le ha adjudicado en la propuesta de reforma, porque como señalábamos líneas atrás, la división de poderes consagrada en nuestras leyes

fundamentales, no es una realidad en la práctica, manifestándose cotidianamente una enorme influencia del Poder Ejecutivo, en la toma de decisiones que deberían corresponder, por determinación de ley, a los otros Poderes Federales, e incluso, locales. En el caso de la Asamblea de Representantes, si mediante los mecanismos establecidos en la Constitución, el partido político al que pertenezca el Presidente de la República en turno logra obtener la mayoría de escaños en la Asamblea Capitalina, es difícil pensar que exista un verdadero análisis de las características idóneas que el individuo propuesto para ocupar la Jefatura del Distrito Federal, deba reunir por parte de ese grupo que obtuviera la mayoría de escaños, concretándose, como en innumerables ocasiones, a aprobar el nombramiento propuesto por el Presidente sin mayor trámite u obstáculo.

Y si realmente existiera una oposición fundamentada por parte de los representantes capitalinos al o los nombramientos propuestos por el Presidente, se materializaría la solución contemplada en la parte final del inciso a) fracción VI del artículo 122 constitucional, quedando como facultad del Senado de la República llevar a cabo dicho nombramiento. Y entonces al final, caería el procedimiento en el mismo error, de que la decisión de características tan importantes, sería tomada por una sola persona, dándole tan sólo el toque de legalidad de que sería hecho el nombramiento por el Senado de la República.

Una objeción y crítica más al Decreto reformativo de 1993: la imprecisión con

que se establece las causas por las cuáles el Senado de la República o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, pueden remover de su cargo al Jefe del Distrito Federal. Considero que si no quiere propiciarse una laguna en la ley, que más adelante podría producir presiones hacia el gobierno capitalino por parte del gobierno federal, de acuerdo a intereses extraños del bienestar de la federación, debería establecerse con toda claridad, cuáles serían esas posibles causas que afectarían las relaciones con los Poderes de la Unión o del orden público en el Distrito Federal, además de regular un verdadero procedimiento político-jurídico a través del cual, se compruebe la presunta falta en que pudiere haber incurrido el titular del órgano capitalino, a juicio del senado o de la Comisión Permanente.

Ahora, dedicaremos unas cuantas líneas para referirnos al gobierno de cada demarcación territorial en que se encuentra dividida la ciudad de México. Este tema resulta de gran interés principalmente, porque como ya lo he manifestado, creo que la inconveniencia del establecimiento del Estado No. 32, en lo que actualmente es el Distrito Federal, se debe fundamentalmente a la existencia de las Delegaciones Políticas, que guardan una estrecha relación funcional y operacional unas con otras.

No obstante la anterior consideración, el hecho de que personalmente haya concluido no funcional la estructura municipal en el Distrito Federal, no significa que por ello se agoten las posibles soluciones para desarrollar mayores espacios democráticos en

la entidad. Todas las Delegaciones Políticas que integran en su conjunto al Distrito Federal, tienen forzosamente un área técnica y un área política. Todos los aspectos técnicos de la conurbación capitalina, esos que como ya señalamos, impiden la implantación de un Estado más de la Federación,⁽¹⁶⁵⁾ (como los servicios públicos de agua, drenaje, transporte público, etc.), pueden y deben seguir siendo resueltos desde un solo sitio de coordinación administrativa, pero los aspectos políticos y la atención directa de los ciudadanos, deberían resolverse en forma autónoma por las Delegaciones (con el nombre que quiera dárseles), integradas por gobernantes electos.

En efecto, las facultades actuales de las Delegaciones Políticas contempladas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y su reglamento correspondiente, podrían seguir siendo las mismas, por no existir, según mi opinión, la necesidad de modificar la esencia de esas entidades; pero sí propongo se adopten los mecanismos legales necesarios para consolidar un mayor ejercicio democrático, siendo por supuesto, el más adecuado para mí, la celebración de procesos electorales directos, a través de los cuales, se eligieran a los individuos que pretendan acceder a la dirección del gobierno que más directamente se encuentra relacionado con el pueblo. De ser una realidad la elección del titular de cada Delegación Política actual o demarcación territorial, o como quiera que se le llame, sería conveniente establecer también, como requisito legal para aquéllos que pretendan acceder al cargo, su obligación de comprobar una residencia efectiva en esta demarcación a cuya dirigencia pretendan acceder, de por lo menos cinco años

⁽¹⁶⁵⁾ V. *Supra*. 215-216.

anteriores al día de la elección.

Se ha sabido de casos de algunos Delegados actuales, que no tenían por lo menos, el conocimiento de la ubicación física del edificio delegacional hasta el momento que ocuparon el puesto, debido a una libre designación que recibieron por parte de otro funcionario igualmente designado.

Con estas propuestas, la prestación de los servicios públicos, no sufrían ninguna clase de obstrucción en su prestación, lográndose además, una verdadera identificación y compromiso de eficiencia de los titulares delegacionales, con los vecinos y residentes del lugar, y un efectivo conocimiento de las autoridades delegacionales del lugar, y sus problemas prioritarios por resolver.

Por último, quiero mencionar que los Consejos de Ciudadanos, contemplados en la nueva estructura gubernamental para el Distrito Federal, deben ser una parte fundamental en la toma de decisiones en cada una de las demarcaciones territoriales de la ciudad, para lo cual, deben de ser tomadas en cuenta sus opiniones o resoluciones que emitan, con el fin de terminar con el irrelevante carácter simbólico e intrascendente que los organismos vecinales han observado hasta el día de hoy. Si han de ser producto de un procedimiento electoral, y con el fin de dar un primer reconocimiento a las funciones que han de desarrollar, considero que los procesos electorales a través de los cuales habrán de

elegirse, y con la intervención directa de todos los partidos políticos con registro, deberían celebrarse a la par de los comicios locales para la integración de los órganos de gobierno locales para el Distrito Federal.

- AUTORIDADES JUDICIALES.

Por la naturaleza de las funciones que este órgano de gobierno ha desempeñado, y seguirá ejerciendo, además de las características específicas de conocimientos que sus miembros han de tener, considero que tanto en sus funciones, como en la manera en que se ha de integrar este órgano, la Reforma Político-Jurídica del Distrito Federal, ha establecido lo más adecuado para el mismo.

Me parece de suma importancia la característica de inamovilidad que habrán de adquirir los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, después de su primer período de seis años y que sean ratificados en su cargo; esto les permitirá una mayor independencia y eficiencia en el desempeño de sus funciones, sin estar sujetos a algún tipo de presión, a través de una posible remoción del cargo. Claro está que dicha remoción puede llegar a proceder, pero sólo en los casos previstos en el Título Cuarto de la Constitución.

Creo que la ley orgánica correspondiente, deberá prestar mayor atención y énfasis , a la implementación de la carrera judicial, con el propósito de preparar arduamente, desde los primeros niveles de este órgano de gobierno, a los individuos que en el futuro ocuparán los puestos más importantes del mismo, siendo de vital importancia la Administración de Justicia en la capital de la República Mexicana.

Además, es necesario que la ley también se ocupe, previo estudio y análisis del problema de rezago existente en gran cantidad de asuntos, de crear un mayor número de juzgados de todas las materias, sin llegar a crear problemas de burocratismo. Pero la creación de nuevos órganos jurisdiccionales, permitirán que tenga un efectivo cumplimiento la máxima constitucional, de poder contar con una justicia pronta y expedita. (Art. 17).

Por lo que se refiere al Procurador General de Justicia, titular del Ministerio Público en la ciudad de México, y complemento básico de la función judicial, nuevamente propongo la no intervención del Presidente de la República en el proceso de nombramiento de dicho funcionario local, debiendo ser la Asamblea de Representantes, como órgano representativo de la ciudadanía capitalina, el encargado de la ratificación del nombramiento de Procurador, hecho por el Jefe del Distrito Federal.

Estas sencillas propuestas para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno del Distrito Federal, se fundan en una auténtica preocupación y deseo de cooperar, para que todos los habitantes de esta gran ciudad, tengamos acceso a un mejor sistema de vida, que ya nuestra Constitución señala y le da el nombre de vida democrática: es decir, un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Ojalá que así sea.

CONCLUSIONES

Al finalizar el desarrollo del presente trabajo, las principales conclusiones a que he llegado, son las siguientes:

- 1.- La participación de los ciudadanos en la acción gubernativa dentro del Estado moderno, se realiza principalmente a través del ejercicio del derecho político de sufragio, medio por el cual la ciudadanía elige a sus representantes y a aquéllos que habrán de dirigir los órganos de administración y gobierno, caracterizándose en la legislación mexicana tan importante derecho, por ser universal, libre, directo y secreto.
- 2.- El derecho de sufragio de los ciudadanos de la capital de la República Mexicana en el ámbito local, se ha visto afectado invariablemente en mayor o menor grado a través de toda su historia por factores de muy diversa naturaleza, acentuándose a partir del establecimiento de la República Federal y consecuentemente del Distrito Federal, una condición de marcada desigualdad en comparación con el resto de los habitantes del país, al no ser permitido a la ciudadanía capitalina elegir, vía el sufragio libre y directo, a sus autoridades propias.

- 3.- El argumento fundamental que han sostenido los partidarios de impedir la existencia de órganos de gobierno propios en el Distrito Federal, dotados de plena autonomía, consiste en señalar que los Poderes Federales requieren de un espacio territorial donde puedan ejercer libremente sus facultades, sin que su soberanía pueda sufrir menoscabo alguno por la acción de otro poder con el que eventualmente pudiesen coexistir.

- 4.- La decisión política que coarta el ejercicio de la vida democrática en la entidad de mayor importancia política, económica, demográfica y cultural de la nación, ha sido firmemente combatida por connotados individuos y grupos, cada uno de los cuales en su tiempo, han luchado decididamente por lograr la igualdad de los derechos políticos de la ciudadanía capitalina en relación con el resto de los ciudadanos de la República, con argumentos bastante sólidos de tipo jurídico, político y hasta económico, sosteniendo la posibilidad de coexistencia entre dos o más poderes de diferente competencia, teniendo en la Constitución General claramente delimitadas sus esferas de acción, que de ser respetadas íntegramente, evitaría cualquier posible choque entre diversos Poderes.

- 5.- La condición desigualitaria y antidemocrática en que han vivido los ciudadanos del Distrito Federal, acentuada como nunca antes desde el año de 1928, trató de mejorarse en alguna medida, básicamente a través de la creación de los órganos de

colaboración vecinal y ciudadana, y más recientemente, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, objetivo que en definitiva no ha podido ser cumplido en su totalidad por el alto grado de ineficiencia e intrascendencia de los primeros y las facultades bastantes limitadas que en sus orígenes tuvo la Asamblea capitalina.

- 6.- La Reforma Político-Jurídica del Distrito Federal se significó como un proceso político-jurídico-legislativo llevado a cabo a través de varios meses de trabajo, en los cuales se celebraron una serie de acuerdos entre todos los partidos políticos nacionales, así como diversas audiencias públicas en las que participaron representantes de todos los sectores de la sociedad capitalina, para que finalmente el Congreso de la Unión llevase a cabo el análisis, discusión y posterior aprobación del proyecto de reformas previamente elaborado. Después de cumplir con el trámite legal establecido en el artículo 135 de la Constitución, el Decreto reformativo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de octubre de 1993.

- 7.- Sin dejar de reconocer que el Decreto reformativo para el gobierno del Distrito Federal representó un avance en la restitución de los derechos políticos locales, ello significa tan sólo el principio de un proceso al través del cual deberá llegarse al establecimiento de un auténtico gobierno propio y democrático, en el que sea la

voluntad popular de la entidad la que determine quiénes han de integrar los órganos de gobierno locales

- 8.- Los Poderes Federales, que aún siguen ejerciendo una considerable influencia en materia del gobierno capitalino, deben conservar únicamente las facultades más esenciales y mínimas posibles, que les permitan un seguro ejercicio de sus importantísimas funciones que a nivel federal tienen, permitiendo el establecimiento de un verdadero gobierno autónomo en la ciudad de México. Para lograr lo anterior, la Constitución General de la República sería el ordenamiento legal donde se establecería con toda claridad y precisión, cuáles serían esas atribuciones que en materia de gobierno capitalino ejercerían tanto los Poderes Federales (únicamente aquellas indispensables para garantizar su seguridad y soberanía), así como las que ejercerían los órganos del gobierno capitalino.

- 9.- La creación del Estado del Valle del México o de Anahuac, en el territorio que actualmente ocupa el Distrito Federal, sería el método más completo para restituir en su totalidad los derechos políticos a los ciudadanos de la entidad, otorgándoles un nivel de igualdad con el resto de los habitantes de la República. Sin embargo, esta solución que hasta hace algún tiempo pudo haber sido la idónea, actualmente no lo es, debido a la complejidad de esta macro-ciudad, y a las evidentes diferencias geográficas, urbanísticas y políticas del Distrito Federal y su división

territorial, en comparación con el resto de las entidades del país y su organización municipal.

- 10.- A partir del momento en que entre en vigencia el Decreto reformativo en relación con la Asamblea de Representantes, ya podrá conceptuarse a ese órgano, como auténticamente representativo y legislativo de la ciudad de México, debido a que ha sido investido de facultades legislativas en diversas materias que resultan de la mayor importancia para la vida interna de la ciudad, como el aspecto financiero-hacendario. Pero sus funciones deben complementarse, facultando a este órgano, y no al Congreso de la Unión, para expedir el Estatuto de Gobierno propio del Distrito Federal, apegándose a los requisitos que para tal efecto establezca la Carta Magna, y quedando sujeto dicho ordenamiento legal (el Estatuto), a la ratificación del Congreso de la Unión. Además, otra facultad exclusiva de la Asamblea, debe ser legislar en materia electoral interna, porque de los procesos electorales a realizarse en la entidad, surgirán los individuos que integrarán los órganos de gobierno locales.

- 11.- Dentro del proceso de designación indirecta que se ha establecido en la Constitución para determinar quién habrá de ser el Jefe del Distrito Federal, no existen los elementos suficientes que permitan pensar en una elección verdaderamente democrática y popular. Debe prescindirse en el proceso de

elección de dicho funcionario, de la intervención presidencial y senatorial, para lo cual procedería realizar la elección de manera directa y mayoritaria, sin más intervención que el sufragio ciudadano capitalino, porque independientemente del candidato o partido político que resultare triunfador en el proceso electoral correspondiente, no existiría ningún riesgo de choque entre el Poder Ejecutivo Local y el Federal, con la única condicionante de que se respetaran irrestrictamente las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución para cada órgano de poder.

- 12.- El mismo procedimiento de elección directa debe aplicarse para la elección de autoridades en cada demarcación territorial en que se divide el Distrito Federal, con lo cual sería factible establecer una genuina relación de identidad y compromiso entre la autoridad delegacional o territorial, y los vecinos de la demarcación; asimismo, el Estatuto de Gobierno debe especificar, de acuerdo a las características y necesidades de la ciudad, cuáles serán aquellas acciones de gobierno que se desarrollarán a partir de un órgano coordinador central, y cuáles aquellas que podrán ser desarrolladas de manera independiente por los funcionarios electos de cada demarcación territorial.

- 13.- Si bien la Reforma Político-Jurídica del Distrito Federal no dedicó un gran espacio para desarrollar un tema tan importante como es la administración de justicia,

podemos concluir que en términos generales se adecua el procedimiento de integración del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, al mecanismo más recomendable para ese fin, debido a las características especiales que deben reunir sus integrantes, y apegándose el procedimiento, al empleado en los Estados de la Federación; es decir, nombramiento hecho por el titular del Poder Ejecutivo y ratificación a cargo de los integrantes del Poder Legislativo.

- 14.- No existe ninguna razón ni jurídica ni política para que el Presidente de la República apruebe el nombramiento o remoción que en su caso realice el Jefe del Distrito Federal, del Procurador General de Justicia de la entidad, debiendo ser la Asamblea de Representantes como órgano representativo de la voluntad ciudadana del Distrito Federal, la encargada de realizar la aprobación respectiva.

- 15.- Es necesario que los Consejos de Ciudadanos creados a partir del Decreto reformativo de 1993, adquieran la importancia debida, tanto en la legislación que habrá de regular su funcionamiento, como en aquélla que establecerá el proceso para su integración, además de difundir profusamente la información completa acerca de dichos organismos entre la ciudadanía; de esta forma, se logrará que puedan cumplir realmente con sus objetivos, evitando además, se conviertan en órganos ineficientes e intrascendentes como los actuales órganos vecinales.

16.- Por último, considero que el pensamiento, la conclusión final donde prevalece la esencia del problema fundamental que en esta tesis hemos procurado desarrollar, es la siguiente: Es necesario que el gobierno del Estado mexicano acepte todas las consecuencias de la democracia, y no tema la práctica responsable de la libertad. Por su parte, los ciudadanos deben expresarse y hacerse escuchar con valor. Todos unidos, gobierno y pueblo debemos perfeccionar nuestro aprendizaje de vivir en la diversidad de nuestra sociedad, o de lo contrario, en un futuro desembocaremos, irremediabilmente, en el despotismo y la violencia.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS:

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 10a. edición. Porrúa. México. 1991. 903 pp.
- Aguirre Vizuet, Javier. Distrito Federal: Organización Jurídica y Política. Miguel Angel Porrúa Librero-Editor. México. 1989. 217 pp.
- Andrade Sánchez, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política. 2a. edición. Harla. México. 1990. 274 pp.
- Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional Estatal. Porrúa. México. 1988. 444 pp.
- Báez Martínez, Roberto. Derecho Constitucional. La Crisis de las Estructuras Políticas en el Mundo. Cárdenas Editor y Distribuidor. México. 1979. 573 pp.
- Brito, José. Leyes, Decretos y Reglamentos. Imprenta del Gobierno. 1872. Tomo I. 785 pp.

- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 7a. edición Porrúa. México. 1989. 1058 pp.
- Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. 8a. edición. Siglo XXI. México. 1988. 240 pp.
- ——— Estudios Constitucionales. 2a. edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. México. 1983. 479 pp.
- Calzada Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional. Harla. México. 1990. 559 pp.
- Castelazo, José R. Ciudad de México. Reforma Posible. Escenarios en el Porvenir. Instituto de Administración Pública. México. 1992. 172 pp.
- Cosío Villegas, Daniel. El Sistema Político Mexicano. Joaquín Mortiz Editor. México. 1976. 21a. reimp. 116 pp.
- Cotteret, Jean Marie y Claude Emeri. Los Sistemas Electorales. Traducción del francés por J. García-Bosch. Oikostau. Barcelona, España. 1973. 166 pp.

- De Andrea Sánchez, Francisco J. José Newman Valenzuela, et. al. La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano. Porrúa. México. 1987. 259 pp.
- Dublan, Manuel y José María Lozano. Legislación Mexicana. Edición oficial. Imprenta del Comercio. México. 1876. Tomo I. 845 pp.
- El Colegio de México. Historia General de México. 3a. edición. Harla. México. 1987. Tomo I. 2a. reimp. 734 pp.
- Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. La Nueva Estructura. Porrúa. México. 1979. 675 pp.
- Fayt, Carlos S. Derecho Político. 7a. edición. Depalama Editorial. Buenos Aires, Argentina. 1988. Tomo II. 347 pp.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 30a. edición. Rev. y Act. por Manuel Fraga. Porrúa. México. 1991. 506 pp.
- Hauriou, André, Jean Gicquel, et. al. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Traducción del francés por José Antonio González Casanova. 2a. edición. Ariel. Barcelona, España. 1980. 1100 pp.

- Herrera y Lasso, Manuel. Estudios de Derecho Constitucional. Polis. México. 1940. 265 pp.
- ----- Estudios Políticos y Constitucionales. Miguel Angel Porrúa Librero-Editor. México. 1986. 531 pp.
- Lanz Durte, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Consideraciones sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen. 5a. edición. Rev. y anot. por Roberto Castrovido Gil. C.E.C.S.A. México. 1959. 8a. reimp. 419 pp.
- Lowenstein, Karl. Teoría de la Constitución. 2a. edición. Ariel. Barcelona, España. 1986. 4a. reimp. 432 pp.
- Malpica de la Madrid, Luis. La Independencia de México y la Revolución Mexicana. Limusa. México. 1985. Tomo I. 865 pp.
- Morales Jiménez, Alberto. La Constitución de 1857. Ensayo Histórico-Jurídico. Instituto Nacional de la Juventud Mexicana. México. 1957. 347 pp.
- Moreno Dfáz, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 9a. edición. México. 1985. 647 pp.

- Naranjo Mesa, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. 4a. edición. aum. y corr. Temis. Bogotá, Colombia. 1991. 557 pp.

- Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. 4a. edición. Porrúa. México. 1985. 557 pp.

- Ortíz Ramírez, Serafín. Derecho Constitucional Mexicano. Cultural T.G.S.A. México. 1961. 628 pp.

- Pérez Serrano, Nicolás. Tratado de Derecho Político. 2a. edición. Civitas. Madrid, España. 1984. 458 pp.

- Ponce G. Dolores y Antonio Alonso C. México hacia el año 2010: Política Interna. Limusa-Noriega. México. 1989. 400 pp.

- Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura. Estudios sobre la Organización Política de México. 5a. edición. Porrúa. México. 1976. 197 pp.

- Rabasa, Emilio O. La Evolución Histórica de México. 4a. edición. Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor. México. 1986. 361 pp.

- Remolina Roqueñí, Felipe. La Constitución de Apatzingán. Estudio Jurídico-Histórico. Gobierno del Estado de Michoacán, Morelia. México. 1965. 268 pp.
- Ruiz Massieu, José y Diego Valadéz. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México. 1983. 620 pp.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 15a. edición. Porrúa. México. 1992. Tomo I. 765 pp.
- ----- Trayectoria del Estado Federal Mexicano. 10a. edición. Porrúa. México. 1991. 652 pp.
- Serrano Migallón, Fernando. Legislación Electoral Mexicana. Génesis e Integración. Miguel Angel Porrúa Librero-Editor. México. 1991. 1017 pp.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 19a. edición. corr. y aum. Porrúa. México. 1983. 643 pp.
- ----- Leyes Fundamentales de México. 15a. edición. México. 1989. 1078 pp.

- Verdú, Pablo Lucas. Curso de Derecho Político. Tecnos. Madrid, España. 1976. Tomo III. 195 pp.
- Zarco, Francisco. Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857). El Colegio de México. Fondo de Cultura Económica. México. 1957. 1009 pp.

DOCUMENTOS:

- Actas Constitucionales Mexicanas (1821-1824). Diario de las Sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana. Sesiones del mes de mayo de 1824. 2a. edición. U.N.A.M. México. 1980. 364 + CXI pp.
- Anteproyecto del Decreto Reformativo para el Gobierno del Distrito Federal. 5-07-93.
- Boletines oficiales informativos del Departamento del Distrito Federal de diversas fechas.
- Cámara de Diputados. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. 1967.

Tomo I. Historia Constitucional. 694 pp.

Tomo V. Antecedentes y Evolución de los Artículos 28 a 53 Constitucionales. 862 pp.

Tomo VI. Antecedentes y Evolución de los Artículos 54 a 75 Constitucionales. 888 pp.

Tomo VII: Antecedentes y Evolución de los Artículos 76 a 102 Constitucionales. 1018 pp.

- Comisión Federal Electoral. Consulta Pública sobre Reforma Electoral. Obra Completa. México. 1989.

Tomo I. 495 pp.

Tomo II. 614 pp.

- Constitución Federal de 1824. (Crónicas). Comisión Nacional para la conmemoración del sesquicentenario de la República Federal y del centenario de la restauración del Senado. México. 1974. 544 pp.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Comisión Nacional para la celebración del 175 aniversario de la Independencia Nacional y 75 aniversario de la Revolución Mexicana. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. 2a. edición. 1985.

Tomo I. 1104 pp.

Tomo II. 1283 pp.

- Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. 16-04-93.
- Diario Oficial de la Federación. 25-10-93.
- Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal. 1-10-92.

LEGISLACION:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

DICCIONARIOS:

- Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México. 1981. Tomo II. 756 pp.

PUBLICACIONES:

- "Un gobierno propio para el Distrito Federal". Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. Comité Ejecutivo Estatal del P.R.D. en el Distrito Federal. Cuadernos Casa del Sol. No. 7. 1993. 53 pp.
- "El P.A.N. del D.F.". Organo informativo del grupo parlamentarios del Partido de Acción Nacional en la Segunda Asamblea de Representantes. Números 8 y 9.
- Periódicos "El Nacional" de diversas fechas.
- Periódicos "Excélsior" de diversas fechas.
- Periódico "La Jornada" de diversas fechas.