

164
2 es.

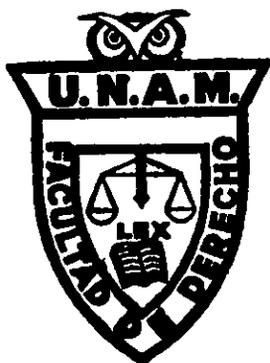


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Derecho

Implicaciones Jurídico - Políticas de la
Transformación de la Asamblea de
Representantes en Asamblea
Legislativa del Distrito Federal

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



Asesor: DR. MARIO MELGAR ADALID

México, D. F.

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

269616.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero **ALEJANDRO COSIO SEIFER**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**IMPLICACIONES JURIDICO-POLITICAS DE LA TRANSFORMACION DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES EN ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL**", bajo la dirección del suscrito y del Dr. Mario Melgar Adalid, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Melgar Adalid en oficio de fecha 18 de septiembre y el Dr. Onosandro Trejo Cerda mediante dictamen de 17 de noviembre, ambos del presente año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 17 de 1998.


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO

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

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

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

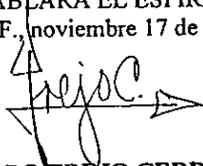
Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "IMPLICACIONES JURIDICO-POLITICAS DE LA TRANSFORMACION DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES EN ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL", elaborada por el alumno ALEJANDRO COSIO SEIFER.

La tesis de referencia 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 de nuestra Universidad.

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

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 17 de 1998.



DR. ONOSANDRO TREJO CERDA

DR. MARIO MELGAR ADALID

México, D. F.,
18 de septiembre de 1998.

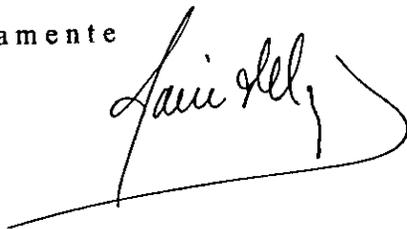
SR. DR.
FRANCISCO VENEGAS TREJO
Director del Seminario de
Derecho Constitucional y Amparo
Facultad de Derecho
Universidad Nacional Autónoma de México
P r e s e n t e .

Con fecha 2 de septiembre de 1997 me fue autorizada la dirección de la tesis "*Implicaciones Jurídico-Políticas de la transformación de la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa del Distrito Federal*", del alumno Alejandro Cosío Seifer quien se encuentra inscrito en ese Seminario bajo su digno cargo.

He revisado el trabajo de referencia y en mi opinión, reúne todos los requisitos académicos, por lo que me permito sugerir su aprobación, a fin de que su autor continúe con los trámites administrativos necesarios para presentar su examen profesional.

Por lo anterior, se pone a consideración de este Seminario el trabajo de referencia.

Atentamente



A la memoria de mi querido abuelo Salvador Cosío Cosío, quien me enseñó que luchar es un principio de vida.

A mi padre, maestro y amigo, de quien he aprendido todo lo que sé, y particularmente, el que a los obstáculos hay que verlos siempre con la frente en alto.

A mi madre, cuya sensibilidad, amor y entrega me han permitido lograr todos mis objetivos. Eres lo que más quiero.

A mis hermanos Jorge y Regina, quienes simplemente son parte de mí.

A toda mi familia, mi mayor activo en la vida.

A Minerva, mi razón de ser.

A mi tío Grumpy y mi tía EEF, mis segundos padres.

A Roberto Duque, con quien aprendí que los hermanos, son hermanos obligados, y los amigos son hermanos elegidos. Muchas gracias.

A Pollo, ejemplo de amistad y entrega, gracias por estar siempre conmigo.

A los Cuatucos, amigos de siempre y para siempre, particularmente a Mariana, amiga incondicional.

A José Luis, George, Paco, Enrique y Juan Jesús, de quienes aprendí que la amistad es el mejor regalo que la vida me pudo dar.

A Gabriel Díaz, Fernando Solís y Horacio Bernal, quienes me han llevado de la mano en la labor de la Administración Pública.

A Gerardo Guatirrojo, hermano y amigo, con quien he compartido la pasión de la política.

A todos mis amigos, que han contribuido a hacer la vida un poco más fácil.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi alma mater, que me enseñó que el conocimiento se adquiere en las aulas y en la convivencia diaria con mis compañeros.

A mis maestros Alfonso Nava Negrete, Fernando Serrano Migallón, Miguel Ángel Zamora y Valencia, Genaro Góngora Pimentel, Miguel Ángel Vázquez Robles y Armando Granados.

Al Dr. Mario Melgar Adalid, y al Dr. Edmundo Elías Musi, sin su ayuda hubiera sido imposible la realización de este trabajo.

Al Dr. Onosandro Trejo, quien participó activamente para la culminación de esta obra. Muchas gracias por su apoyo.

A Aurelio Borrego Suárez, quien inició en mí la vocación de abogado y me impulsó en todo momento para realizar mis estudios de licenciatura en la máxima casa de estudios.

A mis amigos de Plataforma Universitaria, con quienes inicié y comparto un proyecto de vida.

Al Comité Ejecutivo Generacional de la Generación 93-97, corroborando siempre que en nuestro desempeño jurídico estaremos juntos.

A Elizabeth Gómez Méndez, quien con paciencia y entrega contribuyó a la realización de este trabajo. Muchas gracias.

A todos quienes en algún momento han estado cerca de mí. Gracias por su apoyo.

Implicaciones Jurídico - Políticas de la Transformación de la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Página

INTRODUCCIÓN

1. Naturaleza Jurídica del Distrito Federal

1.1. ¿Qué es un Distrito Federal?	1
1.2. Antecedentes Históricos.	19
1.3. El Distrito Federal en la Constitución de 1824.	21
1.4. El Distrito Federal en la Constitución de 1857.	32
1.5. El Distrito Federal en el Congreso Constituyente de 1917.	39

2. Soluciones en torno al asiento de los poderes en el Derecho Comparado

2.1. Estados Unidos.	46
2.2. Argentina.	55
2.3. Brasil	59

	Página
2.4. Venezuela	60
2.5. Suiza	61
2.6. Austria	68
2.7. Comunidad de Estados Independientes.	74
3. Creación y orígenes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal	
3.1. ¿Qué originó la creación de la ARDF?	80
3.2. Iniciativa de Reforma Constitucional de Miguel de la Madrid Hurtado para la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.	81
3.3. Evolución de las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.	85
4. Análisis del Régimen Jurídico Vigente	
4.1. La ARDF según el artículo 122 Constitucional.	105
• Organización,	106
• Funcionamiento,	109

	Página
• Atribuciones,	110
• Prohibiciones, y	116
• Obligaciones	116
4.2. Implicaciones Jurídicas de la transformación de ARDF a ALDF.	117
4.3. La Asamblea en el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	119
4.4. La Asamblea Legislativa como órgano de autoridad.	126
5. Las implicaciones políticas de la transformación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en Asamblea Legislativa del Distrito Federal.	
5.1. La apertura democrática: una política sobre la posibilidad de que la mayoría en la ARDF, pertenezca a un partido distinto al del Jefe de Gobierno.	135
5.2. Mayor competencia electoral.	143
5.3. ¿Se crean las condiciones políticas y jurídicas para una discusión en torno a la creación del Estado 32?	160

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo dar a conocer cuál ha sido el desarrollo del órgano legislativo del Distrito Federal, para poder entender cuáles han sido las transformaciones que han generado la situación actual en que se encuentra este poder en la capital de todos los mexicanos.

Debido a lo controvertida que ha sido la figura del Distrito Federal como tal, y sus elecciones, en el primer capítulo se realiza un estudio sobre cuál es la naturaleza jurídica de una entidad federativa, que a diferencia de los demás estados, es el lugar en el que residen los poderes de la Unión; y por lo mismo se encuentra supeditada a la legislación federal pero no tiene, hasta la fecha, una autonomía plena en torno a sus facultades y atribuciones.

En este sentido, y con el propósito de entender porqué se encontraban limitados los derechos políticos de quienes habitan en este territorio, se realiza un estudio en torno a los antecedentes de esta figura, que hoy en día aún es considerada como anómala por juristas y politólogos.

Iniciamos explicando cómo era concebido el lugar donde se encontraba el poder en la etapa de la Conquista para después pasar a la Colonia y al estudio del Distrito Federal en la época del México Independiente.

Asimismo explicamos qué originó la creación del Distrito Federal, y cuál fue la influencia que tuvo la erección del Distrito de Columbia en los Estados Unidos de Norteamérica para la creación de un Distrito Federal en la República Mexicana.

Fue la Constitución de 1824 la primera que hizo alusión a un Distrito Federal. El Constituyente propuso la Ciudad de Querétaro como la sede de los poderes federales, señalando en su artículo 14, fracción XXIII que el Congreso tenía la facultad de elegir un lugar fuera de las capitales de los Estados, cuya área no excediera de 4 leguas para que sirviera de residencia a los supremos poderes de la federación, siendo este sitio un lugar en el que se ejercieran las atribuciones de un poder legislativo particular, como el de los otros estados.

Tiempo después, con la Constitución de 1836, se vivió un clima de inestabilidad en el país, y tras el triunfo de los conservadores, se estableció en la sexta ley, de la denominada constitución de las siete leyes, que la República se dividirá en departamentos, éstos a su vez en distritos y posteriormente en partidos, quedando con ello desaparecido el Distrito Federal, ya que en 1838 al aprobarse la división territorial se señalaba que el Departamento de México estaba formado por el antiguo Estado de México, por el desaparecido Distrito Federal y por el mencionado Territorio de Tlaxcala.

Posteriormente, hablamos de las Bases de Organización Política de la República Mexicana que fueron sancionadas por Santa Ana, en las que nuevamente no se concebía la figura del Distrito Federal ya que nuevamente, en su artículo 4, dividía el territorio en departamentos.

En la Constitución federal de 1857, en la que se partía del principio de que el Estado Nacional lo eran los estados, originalmente soberanos y autónomos, se vuelve a instaurar el Distrito Federal, correspondiendo esta designación no únicamente a una circunscripción territorial, sino a la definición del pacto federal al que concurren las distintas entidades soberanas como comunidades ciudadanas que mediante sus

representantes en el Constituyente, se comprometen a organizar el Estado Federal.

En 1899, Porfirio Díaz implantó el régimen de prefecturas que emanaba una nueva dimensión municipal.

Posteriormente, con el Plan de Guadalupe, se terminó el régimen porfirista, nombrándose Jefe del Ejército Constitucionalista a Venustiano Carranza, quien convocó a un nuevo Constituyente, encargado de elaborar una nueva Carta Magna, cuando este texto se encontró listo, al hacer referencia al Distrito Federal, se señala que éste estará comprendido por el territorio con que contaba, estableciéndose que en caso de que los poderes federales se trasladaran a otro lugar, se erigiría en el Estado del Valle de México, con los límites de extensión que le asigne el Congreso General.

En síntesis, en este primer capítulo hacemos referencia a la evolución histórica del Distrito Federal, destacando en todo momento que aún con las dificultades que se han presentado para mantener esta figura, se ha conservado, y hoy en día con la apertura democrática tiene sus 3 órganos de gobierno perfectamente definidos de conformidad con lo establecido en el artículo 122 Constitucional y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En el segundo capítulo, y para continuar con el análisis de lo que es el Distrito Federal, y de cuáles son sus órganos de gobierno, particularmente el referente al Poder Legislativo, realizamos una investigación de derecho comparado en torno al asiento de los poderes de la Unión.

Nuestra elección, por cuestiones históricas, inicia con un estudio sobre el Distrito de Columbia en los Estados Unidos de Norteamérica, ya que en gran medida, esta figura sirvió como un ejemplo para la constitución del Distrito Federal de México.

Aquí, es importante destacar que a pesar de que Columbia fue un ejemplo para los mexicanos, existen diferencias sustanciales en torno a éste y el Distrito Federal.

En este sentido cabe mencionar, que a pesar de que el Constituyente de 1824 signó los lineamientos trazados por la Constitución Americana de 1787, la forma de gobierno en ambos distritos es diferente, ya que el Distrito de Columbia está a cargo de 3 comisionados que funcionan como poder ejecutivo, el Congreso tiene poderes plenos y posee un poder judicial propio, mientras que en México, el Distrito Federal estaba en manos del Ejecutivo Federal hasta 1997, el legislativo se encontraba en manos del Congreso de la Unión, hasta 1993, cuando se otorgaron a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal facultades legislativas, objeto central de estudio de este trabajo y respecto al cual abundaremos en los capítulos 3 y 4 del mismo, y el poder judicial era “prácticamente” autónomo, ya que hasta hace algunos años, aunque no se encontraba subordinado al Ejecutivo, sí seguía en gran medida los lineamientos que éste le marcaba.

Posteriormente se estudia la ciudad de Buenos Aires, residencia oficial de las autoridades del Gobierno Federal, siendo que en esta capital, la misma autoridad la constituye el Presidente de la República, quien se consolida como el Jefe inmediato y local de la capital de la nación, y ejerce su autoridad a través de un intendente, nombrado con la autorización del Senado.

Asimismo, el gobierno está constituido por un Consejo deliberante, facultado para resolver los problemas operativos de la ciudad, mientras que es el Congreso General el encargado de legislar en torno a la capital de los argentinos.

Por otra parte el Federalismo en latinoamérica, ha sido, hasta el momento, un experimento fracasado. Ninguna de las cuatro naciones que formalmente constituyen estados federales (Argentina, Brasil México y Venezuela) han logrado que este sistema de gobierno funcione a cabalidad. En todos los casos se ha impuesto el centralismo y el autoritarismo. Muchos son los factores económicos, políticos y sociales que han impedido la consolidación de un sistema federal en Latinoamérica, contándose entre los más importantes: la enorme disparidad económica entre las regiones geográficas y las clases sociales, el caudillismo y el militarismo, la inestabilidad política, y (en ocasiones) agudas rivalidades étnicas.

El Federalismo ha sido, históricamente, bandera de batalla de ciertos sectores políticos latinoamericanos más que una forma eficaz de gobierno. Hasta el inicio de la década pasada, muchos daban por un hecho que el sistema federal no era verdaderamente compatible con las necesidades económicas y políticas de las naciones latinoamericanas. Sin embargo, la ola democratizadora que ha invadido al subcontinente durante los últimos años está provocando que el federalismo sea revaluado como una forma viable de organización estatal. La libre competencia electoral entre los partidos ha dado lugar a una división de facultades más efectiva entre los poderes de la federación y también está logrando que los estados y provincias que conforman las hasta ahora maltrechas federaciones latinoamericanas recuperen grados sustantivos de auténtico autogobierno.

La democratización de América Latina y la revalorización del sistema federal han repercutido en los gobiernos locales de las capitales federales. Se han efectuado importantes modificaciones en dos de las ciudades que, además de Buenos Aires y la Ciudad de México, fungen como capitales de estados federales en la región: Brasilia y Caracas. Asimismo, se han acentuado en la capital argentina el debate sobre la necesidad que esta ciudad tiene de recuperar su autonomía.

Asimismo haremos alusión al federalismo suizo, con su respectiva capital Berna, y al asiento de poderes en Austria, con un estudio minucioso de la ciudad de Viena.

Respecto a la Comunidad de Estados Independientes, estudiamos a la Ciudad de Moscú, que constituye un poder público bajo el principio del centralismo democrático.

Todos estas formas de gobierno y experiencias comparadas, nos permiten crearnos un amplio horizonte para entender el porqué de la organización del Distrito Federal, y la posibilidad de generar nuevas ideas que puedan contribuir a fortalecer la estructura de un Distrito Federal, que actúen y respondan a las principales necesidades de quienes en él habitan.

En el capítulo tercero de nuestro estudio, entramos en forma al tema central de nuestro trabajo, analizando en primer término cuáles eran las condiciones en que operaba el poder legislativo en el Distrito Federal, antes de que se instalara en el año de 1988, como un reclamo de la población de la ciudad, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Abundamos el tema relacionado del porqué se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, quién fue el primer gobernante interesado en crearla y cómo se fueron desarrollando y ampliando las facultades de este órgano legislativo para dar respuesta a las demandas de la población, basadas principalmente en el pleno ejercicio de sus derechos.

Se describen: la primera Asamblea en la que únicamente existían facultades para emitir reglamentos, ordenanzas y bandos de policía y buen gobierno; la segunda, en la que se empiezan a otorgar facultades de carácter legislativo y la tercera en la que se continúan ampliando las atribuciones de este órgano de representación ciudadana. Se analiza el contexto en que se fueron desarrollando las diferentes asambleas con sus representantes y con los diferentes intereses políticos y sociales que intentaban atenderse con la creación de estos órganos.

En el capítulo cuarto, se hace referencia al marco constitucional vigente que rige a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, analizando tanto el artículo 122 Constitucional, como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Asimismo reflexionamos acerca de las implicaciones jurídicas que traerá aparejada esta transformación, teniendo siempre presente que para poder ejercer una plena autonomía como órgano legislativo local, se requiere que se desprenda de las facultades del Congreso de la Unión cualquier decisión que se encuentre relacionada con el gobierno de la capital de los mexicanos.

Posteriormente y para finalizar se estudian las implicaciones políticas, la viabilidad de que se cree el Estado 32, el hecho de que con la apertura democrática exista una mayor competencia electoral y el cómo funcionará

cotidianamente la ciudad en caso de que el Jefe del gobierno capitalino pertenezca a un partido político diferente al que tenga mayoría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En síntesis, procuramos dar al lector un panorama general de la evolución histórica legislativa en los Distritos Federales, tomando siempre en cuenta que como cuestión prioritaria deben reformarse las leyes para dar autonomía a este poder. En segundo término debemos considerar las implicaciones políticas y los intereses que en gran parte generarán para que finalmente se logre hacer de los órganos de representación, a cualquier nivel -federal, local o municipal-, órganos que en verdad velen por los legítimos intereses de los gobernados.

CAPÍTULO PRIMERO

Naturaleza Jurídica
del Distrito Federal

**"EL DERECHO ES EL CONJUNTO DE LAS CONDICIONES POR LAS CUALES
EL ARBITRIO DE CADA CUAL PUEDE COEXISTIR CON EL ARBITRIO DE
LOS DEMÁS, SEGÚN UNA LEY UNIVERSAL DE LIBERTAD".**

KANT.

1. NATURALEZA JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL

1.1. ¿Qué es un Distrito Federal?

Para poder analizar cuáles son los órganos del poder público con los que cuenta un Distrito Federal, particularmente la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sería conveniente definir qué es un Distrito Federal, ya que la historia y la situación política han provocado que este concepto varíe de acuerdo con las circunstancias.

El diccionario jurídico mexicano define al Distrito Federal como:

“La circunscripción territorial que en los Estados federales sirve como sede o lugar de residencia de los poderes federales u órganos del gobierno federal, destacando que el móvil principal que inspiró la creación de este Distrito fue la inconveniencia de que en un mismo territorio tuvieran jurisdicción órganos federales y locales, pues ello sería fuente de constantes conflictos, siendo necesario un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, ejerciendo en ese distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado.”¹

Asimismo, señala que el Distrito Federal es una fracción federativa que, a diferencia de los estados, carece de autonomía política por lo que está impedida para darse su propia circunscripción y crear ahí sus órganos particulares de gobierno.

¹ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., Edit. Porrúa, tomo II, México, 1993. P. 1170

Asimismo, menciona que “como cualquier otra entidad federativa, el Distrito Federal tiene también tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, donde existe unidad de órgano y dualidad de funciones.

Entre el Distrito Federal y los estados de la federación existen varias diferencias: mientras que las entidades federativas tienen autonomía política y, por ello, pueden darse su propia circunscripción, el Distrito Federal carece de dicha autonomía. La base de la división territorial y de la organización política de los estados es el municipio, en cambio, en el Distrito Federal no hay municipio”.²

Don Ignacio Burgoa comenta que:

“El Distrito Federal no es lisa y llanamente el lugar donde residen los órganos primarios del Estado federal mexicano, sino que desde el punto de vista jurídico y político es una entidad que, según el artículo 43 constitucional, forma parte integrante de él. Como entidad, el Distrito Federal tiene obviamente un territorio que delimita la legislación orgánica respectiva (la extensión territorial del Distrito Federal está demarcada en el artículo 13 de la actual Ley Orgánica del Departamento respectivo), una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridades que desempeñan, dentro de él, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

El Dr. Burgoa, asimismo manifiesta que en cuanto al territorio, el artículo 44 de la constitución declara que los límites del Distrito Federal son los que esta entidad tenía en el momento de entrar en vigor nuestra actual Ley Fundamental, es decir, al primero de mayo de 1917, límites que se establecieron por los decretos congresionales de 15 y 17 de diciembre de

² *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., Edit. Porrúa, tomo II, México, 1993. p. 1172.

1898 que ratificaron y aprobaron, respectivamente, los convenios con los Estados de Morelos y México. Por lo que concierne a su población, la mencionada entidad es la de mayor densidad demográfica, pues, como se sabe, dentro de ella se ubica la capital de la República mexicana, o sea, la ciudad de México, que es una de las más densamente pobladas del mundo, careciendo no obstante y a pesar de su importancia histórica, cultural y económica, de personalidad jurídica y política.

A diferencia de lo que sucede con los Estados miembros, el Distrito Federal no tiene constitución particular, pues su orden jurídico se forma con todas las leyes que como legislatura local expide el Congreso...”³

En el libro *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México* se define al Distrito Federal como:

“El territorio -comunmente denominado distrito federal- no existe *per-se*, sino que el análisis de su existencia se plantea, independientemente del proceso seguido para su organización, en el momento mismo en que las ‘colonias’, ‘provincias’ o ‘estados’, constituyen una federación. Es decir: la creación del distrito federal no responde sino a la aparición misma del sistema federal de gobierno.

Distrito Federal es un concepto jurídico que define el área donde se asientan los poderes de la unión de estados libres y soberanos, a fin de que dichos poderes tengan una jurisdicción libre de las presiones inmediatas de los estados federados.

³ Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Edit. Porrúa, México, 1994, p. 938

En este orden de ideas, se deduce que la existencia de un distrito federal no responde a una simple imitación, sino que se justifica política y administrativamente, en razón de un sistema de organización estatal, que reclama un territorio que sirva de sede a los poderes federales y gracias a lo cual la autonomía constitucional de las colectividades -miembros- opere tan cabalmente como la participación de ellas en la creación de la voluntad nacional".⁴

Para el constitucionalista Eduardo Ruiz, y refiriéndose al Distrito Federal existente al amparo de la Constitución de 1857 afirma que:

"Esta entidad anómala no tiene personalidad jurídica, sus habitantes gozan de todos los derechos naturales, civiles y religiosos. No son ciudadanos de un estado con título a sus privilegios; pero son ciudadanos de la nación. No tienen una legislatura propia, pero deben vanagloriarse de vivir bajo un gobierno paternal, atento a sus necesidades y celoso de su bienestar."⁵

Por otra parte, hay quienes defienden la tesis de que el Distrito Federal por ser el asiento de los poderes de la unión, es propiedad exclusiva de esos poderes, tal como sucede en el distrito de Columbia, en los Estados Unidos de América; tal es el caso de Madison, quien señala que la "necesidad indispensable de un dominio completo sobre la residencia del gobierno se demuestra por sí sola...en ella, no sólo podría ser consultada la autoridad política y sus procedimientos interrumpidos impunemente, sino que la dependencia de los miembros del gobierno general respecto del estado que incluyera el asiento del gobierno, a efecto de que los protegiera en el

⁴ Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Solís Acero, Felipe. *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, Serie II Administración Pública Mexicana, México, 1985. Pp. 24-25.

⁵ Ruiz, Eduardo. *Derecho Constitucional*, Edición Facsimilar. UNAM, México, 1978, p. 238

desempeño de su deber, podría ahorrarles a las asambleas nacionales la acusación de influencia o miedo, igualmente deshonrosa para el gobierno y malestar para los demás componentes de la Federación" (El Federalista, número XLIII).

En nuestro punto de vista, el Estado Federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o estados que antes se encontraban separados y sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos, es por eso que el proceso formativo de una federación, tal y como lo indica el Dr. Ignacio Burgoa, "debe desarrollarse en tres etapas sucesivas, constituidas respectivamente, por la independencia previa de los estados que se unen, por la alianza que concertan entre si y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza".⁶

En el contexto de la creación del Estado Federal, Calhoun y Sendel han desarrollado la teoría de la cosoberanía, misma que presupone que los Estados, al unirse en una Federación, crean una entidad distinta de ellos con personalidad jurídica propia y dotada de órganos de gobierno.

Desde nuestro punto de vista, en un régimen federal, los estados tienen perfectamente determinada su órbita, misma que se define con previsión en las facultades que expresamente se establezcan a favor de la entidad federal, sin que en ningún momento puedan transgredir las atribuciones que corresponden al gobierno nacional.

En México, el surgimiento del Distrito Federal fue una consecuencia de la adopción del sistema federal de gobierno, sancionado primero por el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, y después por la

⁶ Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Edit. Porrúa. México, 1994. p. 407

misma Constitución de la República del 4 de octubre del mismo año, que en su artículo 50, fracciones XXVIII y XXIX otorgaba facultad al Congreso de la Unión para elegir el lugar de residencia de los poderes de la Federación y para variar esta residencia cuando lo considerase necesario.

Los constituyentes de 1824, discutieron sobre cuál sería el lugar más adecuado para establecer al Distrito Federal, aún cuando esta discusión no le correspondía, pues la Constitución establecía que el Congreso de la Unión tendría facultad para elegir la sede de los poderes federales, pero no otorgaba esta facultad al Congreso Constituyente. Sin embargo los días 22 y 23 de julio de ese año, el Congreso Constituyente presentó un dictamen en el que se proponía a la ciudad de Querétaro como sede de los poderes. Los debates que siguieron a este dictamen se dividieron en dos posiciones: la que defendía el dictamen y la que proponía que el Distrito Federal estuviese en la Ciudad de México.

Fueron los diputados Zavala y Cáceres quienes propusieron a la Ciudad de México como Distrito Federal, pero esta propuesta fue muy discutida, ya que se argumentaba que se debía elegir un lugar más céntrico en la geografía nacional, siendo por este motivo por lo que en el dictamen se propuso que los poderes federales se establecieran en la ciudad de Querétaro. Los que defendían que se eligiera esta ciudad argumentaban que su situación geográfica era más céntrica que la de la Ciudad de México, que contaba con la población suficiente, que su clima era más benigno y que además contaba con la infraestructura necesaria para recibir las oficinas de los poderes federales. Planteaban también, los problemas que ocasionaría la coexistencia de poderes federal y local en un mismo territorio, por lo que el estado en que se ubicara la residencia de los poderes, tendría que renunciar a su soberanía. Hay que tomar en cuenta que entonces no existía el estado

de Querétaro, sino que lo que hoy es, formó parte de la intendencia de Guanajuato hasta la Independencia y durante el imperio de Iturbide continuó siendo provincia, hasta que se estableció el sistema federal en la Constitución del 24 de que se elevó a la categoría de estado, por lo que en el momento de estas discusiones y dado que todavía no se aprobaba dicha Constitución, la ciudad de Querétaro era todavía una provincia y podía ser sede del gobierno federal, convirtiéndola en el distrito federal sin mayores problemas.

Fue Fray Servando Teresa de Mier quien con sus argumentos logró que se aprobara la Ciudad de México como sede de los poderes federales; estos argumentos eran seis:

"1) La belleza de la ciudad; 2) el conformar el centro político del país; 3) su estratégica situación militar; 4) su riqueza envidiable; 5) la extraordinaria dimensión cultural y 6) ser el centro de esparcimiento sin igual en todo México".⁷

También defendieron a la Ciudad de México los entonces ministros Lucas Alamán, (Ministro de Relaciones Exteriores), Pablo de la Llave (Ministro de Justicia) y Francisco de Arrillaga (Ministro de Hacienda), quienes hicieron notar la imposibilidad de sufragar los altos costos que implicaba el traslado de los poderes federales de la Ciudad de México, donde entonces se encontraban, a la ciudad de Querétaro o cualquier otra ciudad que fuera aprobada como sede de los mismos.

⁷ Citado por Silva Badillo, Carlos Enrique. *"El Distrito Federal y el Estado del Valle de México, 1814-1917"*, en: Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano, tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., México, 1988, p. 1011.

Otro argumento a favor de la Ciudad de México fue que de no ser ésta la sede de los poderes federales, quedaría expuesta a una gran inseguridad ante cualquier revuelta o ataque militar, lo cual era muy peligroso debido a su importancia, y que además, la ciudad de Querétaro no contaba con las instalaciones suficientes para albergar las oficinas y al personal que laborara en los poderes de la Unión, aun cuando el dictamen así lo establecía.

Con los elementos proporcionados por el primer debate, el 29 de octubre de 1824 se presentó un nuevo dictamen en el que se proponía a la Ciudad de México como sede del Distrito Federal, el cual originó un nuevo debate en el que los contrarios a la propuesta mencionaron la inconveniencia de quitarle a la Ciudad de México la posibilidad de gobernarse a sí misma "pues sobre ella ejercerían su potestad dichos poderes, esto implicaría el menoscabo de los derechos políticos de su habitantes, y alegaban que el dictamen no señalaba nada al respecto".⁸

Tras estos debates y a pesar de los argumentos en contra, los utilizados por los partidarios de la Ciudad de México fueron suficientes para convencer a las corrientes contrarias de la conveniencia de elegir a la Ciudad de México para establecer la residencia de los Poderes Federales, y fue así como, con una mayoría de 49 votos a favor y 32 en contra, se aprobó que la Ciudad de México fuese la sede del Gobierno Federal. Una vez aprobado este dictamen, el Congreso expidió un decreto el 18 de noviembre de 1824, en el que se designaba a la Ciudad de México como Distrito Federal; este decreto fue promulgado el día 20 del mismo mes por Guadalupe Victoria, y decía:

⁸ Díaz Alfaro, Salomón. "El Distrito Federal Mexicano, breve historia constitucional" en: *Estudios en torno a la Constitución Mexicana de 1917*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1988, p. 199.

- 1°. El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28° del artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México.
- 2°. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro será la Plaza Mayor de esta Ciudad y su radio de dos leguas.
- 3°. El Gobierno Federal y el gobernador del Estado de México, nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente.
- 4°. El gobierno político y económico del expresado distrito, queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta ley.
- 5°. Inter se arregla permanentemente al gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la Ley del 13 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada.
- 6°. En lugar del jefe político a quien por dicha Ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el Gobierno Federal un Gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.⁹

⁹ El texto original dice así, pero como no es claro, considero que se refiere a que se nombraría un gobernador temporal en lo que se elegía un gobernador propietario.

- 7°. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente.
- 8°. El Congreso del Estado de México y su Gobernador puede permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación.
- 9°. Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.
- 10°. Tampoco se hará en lo respectivo en los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por una Ley".¹⁰

Fue así como el artículo 50, fracción XXVIII de la Constitución del 4 de octubre de 1824 aprobado por el Congreso de la Unión estableció como lugar de residencia de los poderes federales, a la Ciudad de México.

¹⁰ Silva Badillo, Carlos Enrique. *Op. Cit.*, Pp. 1011-1012.

Hay que tomar en cuenta que la Ciudad de México era, en esa época, capital del Estado de México, que de los diecinueve estados que en esa fecha componían la República era el más importante, ya que contaba con una estratégica posición central, con un territorio de aproximadamente cien mil kilómetros cuadrados de extensión (abarcaba lo que ahora son los estados de México, Morelos, Hidalgo, gran parte de Guerrero y el Distrito Federal). Era el más densamente poblado, pues en él se concentraba gran parte de la población total del país, además de que la abundancia y diversidad de su economía acrecentaba su importancia, ya que se encontraban asentadas las más ricas y productivas haciendas y grandes minas de plata. La Ciudad de México, era el centro político, comercial, religioso, intelectual y social del país, y al ser designada como Distrito Federal, fue aumentando su territorio con parte del ámbito territorial del Estado de México, con lo que éste vio disminuido no sólo su territorio, sino también su importancia y riqueza.

Todo lo anterior fue causa de conflicto entre el Estado de México y la Federación, ya que dicho Estado, no se resignaba a perder su hegemonía e importancia, y cuando advirtió que todos los demás estados estaban de acuerdo con la designación de la Ciudad de México, aceptó de mala gana. Además, los poderes del Estado de México, permanecieron, hasta octubre de 1827, dentro del territorio del Distrito Federal, conforme a lo permitido por el decreto de creación de dicho Distrito, por lo que coexistieron poderes federales y poderes locales en un mismo territorio, lo cual fue causa de diversos problemas.

Sin embargo, el Distrito Federal no ha tenido una existencia continua, ya que al suscitarse la lucha entre liberales y conservadores, se cambió nuevamente de un régimen federal a un régimen central, de ahí, que la

Constitución de 1836 suprimió el Distrito Federal y la Ciudad de México pasó a ser parte del Departamento de México, permaneciendo así durante la vigencia de las Bases Orgánicas de 1843. En 1846, con el triunfo federalista, se restauró la vigencia de la Constitución del 24 y con ella el Distrito Federal. Las Bases de 1843 nuevamente respetaron la existencia del Distrito Federal, pero por decreto del 16 de febrero de 1854, se amplió el área de lo que se llamó Distrito de México, señalándose como límites: San Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo, Santa Fe, Huisquilucan, Mixcoac, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Tepepan, Xochimilco, Ixtapalapa, El Peñón Viejo y la medianía de las aguas del Lago de Texcoco.

Durante el Congreso Constituyente de 1856, se volvió a discutir cuál sería el lugar más conveniente para establecer la residencia de los Supremos Poderes, o si se mantendría en lo que en ese entonces era el Distrito Federal; se propuso que se cambiara esta residencia y se sugirieron para ese efecto el Estado de Querétaro y la ciudad de Aguascalientes. El Constituyente aprobó el artículo 46 de la Constitución de 1857, en el que se dejaba subsistente el Distrito Federal en la Ciudad de México; este artículo decía:

“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 se trasladen a otro lugar.”¹¹

Los decretos del 15 y 18 de diciembre de 1898, emitidos por el Congreso de la Unión, fijaron nuevos límites al Distrito Federal, celebrándose convenios con el Estado de México y con el de Morelos. La Constitución de 1917, en

¹¹ Tena Ramírez, Rafael, *Op. Cit.*, p. 192.

su artículo 44 estableció que “el Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene...”, que era el fijado por los decretos de 1898.

El 6 de mayo de 1861 se dividió al territorio del Distrito Federal en cinco secciones: Municipalidad de México y partidos de Azcapotzalco, Guadalupe, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya; se expidió un reglamento para que el Ayuntamiento de la capital se integrara por veinte regidores y dos procuradores y se eligió gobernador del Distrito Federal. El 26 de marzo de 1903, se expidió una ley de organización política y municipal del Distrito Federal, dividiéndolo en trece municipalidades.

La Constitución de cinco de febrero de 1917 otorgó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y fijó las bases de su organización, dividiéndolo en municipios a cargo de ayuntamientos de elección popular directa, y dispuso que el gobierno del Distrito estuviese a cargo de un gobernador, nombrado y removido por el Presidente de la República.

Hoy, la capital de la República no es un lugar de privilegios, pero tampoco es la entidad donde los ciudadanos ven limitado el ejercicio de sus derechos políticos. Junto a la figura del Distrito Federal, se encuentra la del municipio libre, que se entiende como la circunscripción territorial dotada de un carácter político administrativo, que se ubica dentro del territorio de un Estado y que entraña una descentralización dentro del Estado, esta figura, tiene dos características principales que son la autonomía y la autarquía. La primera, consiste en la facultad de que goza el municipio para darse sus propias reglas dentro de los lineamientos marcados por el artículo 115 constitucional, y por los preceptos establecidos en los ordenamientos jurídicos del estado al que pertenecen. Por otra parte, la autarquía es la

facultad para proveer a sus propias necesidades, así como para resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a la población de esta circunscripción territorial.

Así, a pesar de que existe el municipio, como un lugar donde no se encuentran limitados los derechos políticos, sino por el contrario, se posee una estructura jurídico-política que permite que el poder público del municipio, al igual que el de los estados, se manifieste mediante actos de gobierno, actos legislativos y actos jurisdiccionales, siendo las necesidades políticas, económicas, sociales y culturales las que van determinando las facultades de los funcionarios y la competencia de los órganos gubernativos.

Así, a pesar de las posibles semejanzas entre el municipio y el Distrito Federal, en nuestra opinión, el Distrito Federal no es propiedad de los poderes federales, sino es una entidad de la federación que, como tal, es titular de los derechos constitucionales que se le han conculcado y que ahora, con la reforma política se le están devolviendo.

En síntesis, podemos señalar que la característica esencial del Estado Federal es poseer un doble rostro; en ciertos aspectos se nos presenta como un Estado unitario y, en otros, como una agrupación federativa de colectividad inferiores descentralizadas en alto grado.¹²

Analizar la naturaleza del sistema federal, en consecuencia, lleva implícitas múltiples complicaciones de naturaleza teórica y práctica. Al respecto se han elaborado muchas teorías que, lamentablemente, no es posible exponer en este trabajo, pues ello significaría alejarse del objetivo central del mismo.

¹² Citado por Mouskheli, *Teoría Jurídica del Estado Federal*, p. 149

En efecto, únicamente se hará referencia a los planteamientos más importantes de esa discusión doctrinal y se expondrán los rasgos específicos de nuestro sistema federal según la Constitución de 1917 que, prácticamente, transcribe en esa materia lo establecido en su antecesora inmediata. El sistema federal se ubica en un sitio intermedio entre el sistema central y la confederación de Estados.

Así, de entrada, surgen varias interrogantes con respecto a la relación que guardan la federación (como Estado general) y las entidades federativas: la igualdad, superioridad o inferioridad de la una frente a las otras; la nacionalidad única o doble de los habitantes del país; la soberanía única o la cosoberanía entre el gobierno central y los Estados miembros; la participación de éstos en la formación de la voluntad estatal; la supremacía constitucional y la identidad o no de las decisiones fundamentales; y el reparto de competencias, entre otras.

“En la federación –decía Tena Ramírez- los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central”.¹³

En esencia, la soberanía es indivisible; por lo tanto, resulta erróneo hablar de una soberanía propia de los Estados miembros de la federación y de otra propia del Estado central. En todo caso, al referirse al sistema federal, es lo correcto decir que los Estados miembros son autónomos, ya que esta connotación lleva implícita la cualidad de límite, característica contraria a la cualidad de ilimitada que es propia de la soberanía.

¹³ Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 113.

En rigor, además, el de México no es el caso –como lo era el de Norteamérica, en que los Estados, previos a la creación del sistema federal, se atribuyeran la soberanía. En nuestro país –lo dice el artículo 39 constitucional- la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Esta idea lleva la discusión de la soberanía a otro terreno, pues no son ni el Estado central ni los miembros quienes la poseen, sino el pueblo que la ejerce a través de los poderes constituidos.

Con respecto al reparto de competencias entre el Estado central y los Estados miembros, es fundamental determinar el origen histórico de la federación, pues si éste se encuentra en el pacto de Estados preexistentes, es de presumirse que las facultades originales pertenecen a las entidades federativas y las otorgadas al Estado central; y si es el caso contrario, ha de considerarse a la inversa, es decir, el Estado central como poseedor originario de la competencia del gobierno y los Estados miembros como delegados de las mismas.

En suma, sea cual fuere el origen histórico de una federación, corresponde a la constitución general hacer el reparto de facultades.

“Nuestra Constitución –afirma el maestro Tena Ramírez- se colocó en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes; por eso adoptó el sistema norteamericano en el artículo 124, que dice así: ‘Las facultades a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados’”.¹⁴

¹⁴ Tena Ramírez, *Op. Cit.*, p. 114

Importante es señalar que el límite de las facultades conferidas a los poderes federales es clarísimo. En ese sentido, el término “expresamente” que establece nuestra Constitución en su artículo 124 al referirse a las facultades concedidas a los funcionarios federales, no admite dudas. Los confines de la acción del gobierno central están perfectamente definidos.

Pero ante ese rigor del texto de nuestra Carta Magna existe un escape que lo suaviza. La fracción XXX del artículo 73 constitucional, consagra las denominadas facultades implícitas del Congreso Federal.

Las facultades explícitas, como ya se dijo, son las conferidas expresamente por la Constitución a cualquiera de los poderes federales; las facultades implícitas son las que el Congreso Federal puede otorgarse asimismo o a cualquiera de los otros poderes de la Unión como medio necesario para ejercer algunas de las facultades explícitas, es decir, si alguno de los poderes federales se ve imposibilitado para ejercer alguna de las facultades que expresamente se le han conferido, el Congreso tiene facultad “para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores (o sea todas las que señala el artículo 73 constitucional), y todas las otras concedidas para esta Constitución a los poderes de la Unión”.¹⁵

Otra excepción al principio del artículo 124 constitucional, son las llamadas facultades concurrentes.

En el sistema norteamericano estas facultades son las que pueden ejercer los Estados mientras no las ejerce la federación, a quien

¹⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Art. 73, fracc. XXX.

constitucionalmente le corresponden. La definición de dichas facultades no se encuentra en la Constitución sino en la jurisprudencia y en la doctrina.

En México, a pesar de la contundente lógica de las facultades concurrentes, éstas no existen en realidad. Nuestra Constitución no las consagra y en la práctica no se han dado.

Por último, existen otras facultades llamadas coincidentes. "por vía de ejemplo –dice Tena Ramírez- puede citarse el de la fracción XXV del artículo 73, que antes de la reforma de 1931 consignaba la facultad de la federación sobre sus planteles educativos, sin menoscabo de la libertad de los Estados para legislar en el mismo ramo".¹⁶ Y dentro de este tipo de facultades hay unas que sólo son en apariencia, pues aunque corresponde a la federación y a los Estados legislar simultáneamente en algunas materias, dentro de cada una de ellas hay una zona reservada exclusivamente a la federación y otra a las Entidades federativas.

Como conclusión de los planteamientos relativos a reparto de facultades en el sistema federal, se debe señalar que, independientemente de la coexistencia de los órdenes de gobierno central y regional, lo que prevalece sobre ambos es la Constitución y, en caso de conflicto entre uno y otro, subsistirá el que esté de acuerdo con aquélla.

En lo relativo a las relaciones internacionales de un país cuyo sistema de gobierno sea federal, el manejo de éstas debe corresponder al gobierno central. Lo anterior es de un rigor lógico indiscutible, sobre todo si se toma en cuenta que los Estados miembros de una federación no existen para el Derecho Internacional. De lo contrario, si esa existencia se diera, nos

¹⁶ Tena Ramírez, *Op. Cit.*, p. 118

hallaríamos en el caso de una confederación. Nuestra Constitución establece esa facultad como del gobierno central de manera precisa e inequívoca.

Con respecto a la identidad de decisiones fundamentales entre la federación y los Estados miembros, nuestra Constitución, en su artículo 115, establece al referirse a éstos que: "...adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular". Con ello se determina, claramente, un aspecto esencial de nuestro régimen federal. Y para quienes resulte demasiado obvio que así sea y, en consecuencia, les resulte ocioso destacar lo anterior, baste decir que hay casos de países que, viviendo bajo un sistema federal de gobierno, admiten que algunos Estados miembros sean repúblicas y otras monarquías".¹⁷

En términos muy generales, son las cuestiones planteadas las más importantes para la determinación de la naturaleza jurídica del sistema federal. Evidentemente cada uno de los planteamientos hechos da para profundizar seriamente, pero, como ya se dijo, no es el estudio del federalismo el objetivo de este trabajo.

1.2. Antecedentes Históricos.

México se ha caracterizado por ser un país lleno de historia, de riqueza cultural, de tradiciones, de recuerdos; en una palabra, lleno de antecedentes que marcan su destino; siempre sacrificado pero triunfalista, siempre esforzado, lleno de nacionalismo y de orgullo por los que vivieron y viven en él. País noble en todos los aspectos, que lo hemos convertido en nuestro al fin de cuentas.

¹⁷ El caso de Uganda es buen ejemplo; ver Carpizo Jorge. *Estudios Constitucionales*. p. 97.

Fue desde la época en que se creó Tenochtitlán que se le da origen a la Ciudad de México, "cuyo nombre es en honor de su fundador Tenoch, caudillo de los aztecas, mismo que significa *lugar del tunal en la piedra*; en el año de 1327 en un sitio llamado Mechtli o México que quiere decir el lugar de los mexicanos, fue edificada la ciudad región en el que ha permanecido a través de los siglos".¹⁸

Posteriormente, en la etapa de la Conquista, se considera a la anterior Tenochtitlán como el centro de la organización de México en general. Debido a su caída, la Ciudad de México, edifica su centro en la Plaza Mayor, sin reconocimiento oficial todavía por la Corona.

Con la "Real Cédula del 4 de julio de 1523 se erige la capital en la Ciudad y recibió su escudo de armas, posteriormente un año después se amplía el Ayuntamiento que Hernán Cortés había fundado en Coyoacán, y la Real Cédula del 24 de octubre de 1539 extiende su jurisdicción a 15 leguas con el título de *Muy Noble, Insigne y muy Leal Ciudad*."¹⁹

Es entonces cuando los asuntos de gobierno se encuentran a cargo del Virrey y en la Ciudad de México es donde se va a centrar toda la vida política de la Nueva España. El gobierno de la Ciudad no sólo lo representaba el Virrey, sino la Real Audiencia. México estaba formado por provincias.

El problema principal de los primeros años de la Ciudad de México en la Nueva España fue, para los virreyes, la gran explosión demográfica que se estaba presentando y es cuando adquiere una importancia considerable la prestación de los servicios públicos.

¹⁸ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo.*, p. 559

¹⁹ *Ibidem.* p.560.

Conforme fue pasando el período de la Colonia, el centro de México seguía teniendo transformaciones y variaciones en cuanto a su administración y organización interna.

Como país independiente, no se reduce la importancia de la Ciudad de México, y como consecuencia de una disputa entre centralistas y federalistas se decide establecer en la Constitución de 1824 el régimen federal.

Es el 31 de enero de 1824, al aprobar el Congreso el Acta Constitutiva de la Federación, cuando se da la ocasión para erigir al Distrito Federal.²⁰

En la Constitución de 1824, es también donde se determina como facultad del Congreso de la Unión señalar cuál debe ser la sede de los poderes federales. Por decreto del 18 de noviembre de 1824, el Congreso General, derivado de la iniciativa de Guadalupe Victoria y de otros legisladores, determinaron a la Ciudad de México, como sede de los Poderes de la Unión y se le asignó el nombre de Distrito Federal.

1.3. El Distrito Federal en la Constitución de 1824.

Desde tiempos anteriores a la Conquista, la Ciudad de México ha sido el centro de actividades de este país. También ha sido testigo de innumerables acontecimientos políticos y sociales que han hecho de ella la ciudad más importante del país y la que por más tiempo ha albergado a los poderes federales.

²⁰ Vázquez, Josefina Zoraida, *AAVV Historia de México.*, tomo VIII, De. Salvat, S.A. Barcelona, España, 1978, p. 1786.

En 1823 el ayuntamiento se encargó de organizar la vida política, social y económica de esta ciudad, la cual sería el sitio en que se realizarían las festividades para la jura de Agustín de Iturbide como Emperador de México. En esta época el ayuntamiento representó a la Ciudad de México, actuando de la mejor manera; su interés inmediato era mantener el orden en la ciudad, ya que en el interior del país el desorden crecía por la presión ejercida por los rebeldes del exterior, pues desconocían al imperio.

Después de que en abril de 1823 el Congreso declaró nula la proclamación y coronación de Iturbide, la Ciudad de México dejó de ser sede imperial para convertirse en sede del Congreso Constituyente. A su vez, el ayuntamiento se convirtió en el lugar donde deliberaba el Congreso, porque la situación política del país se encontraba en momentos difíciles.

El 8 de abril de ese mismo año el Congreso desconoció el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, estableciendo que la única forma de integrar a la nación era la República Soberana, independiente de cualquier otra nación. Esto se dio a conocer en el *Plan de la Constitución Política de la Nación* que se firmó el 16 de mayo de 1823.

Como vemos, el ayuntamiento hasta entonces era el encargado de administrar a la Ciudad de México, cumpliendo lo mejor posible con el gobierno establecido; sin embargo, estaba muy limitado en su gobierno interior, ya que la diputación provincial, el Congreso y el Supremo Poder Ejecutivo intervenían en las decisiones de los nombramientos de los empleados, lo que anteriormente correspondía al ayuntamiento, además, le exigían información sobre los servicios y la administración de la ciudad.

En los inicios de 1824, el Congreso continuó la discusión del *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, aprobándola el 31 de enero de ese mismo año; esto daría lugar a una nueva división territorial.

El recién electo ayuntamiento, órgano importantísimo para la vida de la ciudad, continuó su labor de conciliador entre el propio gobierno de la ciudad y el de la nueva República, quedando integrado por seis alcaldes y 16 regidores.

Estos nombramientos eran inaplazables, de acuerdo con las nuevas disposiciones del sistema Constitucional de la República Federal, además de que todos los nombramientos serían comunicados al Congreso para evitar contradicciones entre el gobierno local y el gobierno general de la República.

El ayuntamiento estaba integrado por las comisiones de agua, aseo, calles, atarjeas, barrios, hospitales, mercados, alumbrados, empedrados, embanquetados, juntas de sanidad y educación pública y coches.

El primero de abril de 1824 se empezó a discutir en el Congreso el proyecto *Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos*, en el cual se proponía a la Ciudad de Querétaro como sede de los Poderes Federales, apoyándose en el artículo 14 que establecía:

“Art. 14. Las Facultades del Congreso son:

...

Frac. XXIII. Elegir un lugar fuera de las capitales de los estados, cuya área no exceda de cuatro leguas, para que sirva de residencia a los

Supremos Poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones de un poder legislativo particular, como el de los otros estados.”

Posteriormente, el Congreso Constituyente en sesión del 18 de junio de 1824, puso a discusión la anterior facultad del Poder Legislativo, quedando aprobada de la siguiente manera:

“Art. 50. Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

...

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

Teniendo como base el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, el Congreso comenzó a discutir *La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*. El Congreso Constituyente y el Supremo Poder Ejecutivo residían en la Ciudad de México, convirtiéndose ésta en el centro político del país, lo que dio lugar a un importantísimo debate donde se discutió qué ciudad era más conveniente para que residiera la capital del país, y establecer el territorio que estaría bajo jurisdicción federal como Distrito Federal.

Desde el principio de los debates se dieron dos posturas entre los diputados: la que proponía a la Ciudad de México como lugar de residencia de los poderes federales y la que deseaba cambiar la residencia de los poderes federales a la ciudad de Querétaro. Ambas partes manifestaron

opiniones a favor y en contra, mismas que ya se expusieron en la primera parte de este capítulo.

En este sentido, debemos recordar que la ciudad de México era la capital del Estado de México, por lo que dicho estado sufriría la pérdida de una parte de su territorio si se declaraba a su capital como la capital federal. Ante este problema, el Congreso del Estado de México integró una comisión con el carácter de Representación al Congreso General de la Federación. Esta comisión expondría, además de la indemnización por pérdida de su capital, la pérdida de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad argumentando lo siguiente:

Que los habitantes de la ciudad y el área que fuera declarada Distrito Federal no habían sido atendidos en sus derechos políticos y, que estos derechos no se habían determinado o previsto en la propuesta elevada al Congreso Federal, además de que, de ser instalados los poderes federales en la Ciudad de México, tendrían las siguientes desventajas:

- a) De acuerdo con el Artículo 14, la población sólo tendría un diputado.
- b) No tomarían parte en el nombramiento de Presidente y Vicepresidente de la República.
- c) No nombrarían ni siquiera a un senador.
- d) No se gobernaría por sí misma, por lo tanto existiría desigualdad política.

Posteriormente, se consideró que ya se había discutido lo suficiente el punto de los hechos políticos de los habitantes de la Ciudad de México, por lo que se pasó a votar el dictamen, aprobándose por 49 votos a favor y 32 en contra de que la Ciudad de México fuera la sede de los poderes federales.

En síntesis, se puede mencionar que el Distrito Federal nació como consecuencia de la Constitución Federal de 1824, en la cual, como prácticamente en todos los países federalistas del mundo, sus derechos electorales y políticos se encontraban restringidos.

Las funciones que se otorgaban al gobernador, se orientaban al manejo de la administración pública del Distrito, quien coexistiría con un ayuntamiento que dependería del primero y cuyas funciones se circunscribirían a los cambios de administración, salubridad, beneficencia y control policiaco.

Al respecto, es prudente señalar que en la perspectiva del Constituyente de 1824, se encuentran ya las líneas para un debate que ha resultado insuficientemente abordado, y en ocasiones ha redundado en la modificación de los procesos de institucionalización de normas y valores. Al asentarse los Poderes de la Unión en el Distrito Federal, con cursos de acción y toma de decisiones restringidas, se contraponen a la diferenciación funcional entre administración y política.

Es cierto que el Constituyente de 1824, circunscribe el marco de actuación política de los ciudadanos, reduciendo lo político a lo administrativo, muestra de ello fue la contundencia con que se otorgaron las atribuciones limitadas a los ciudadanos capitalinos.

Siguiendo con la reseña histórica de la creación y forma de gobierno del Distrito Federal, mencionaremos cuáles fueron los cambios que sufrió éste en las Leyes Constitucionales de 1836.

Después de la caída de Iturbide, la situación política del país era inestable, surgiendo dos partidos antagónicos entre sí: el Partido Liberal y el Partido Conservador. El primero propugnaba, en cuanto a la forma de gobierno, la República, democrática y federativa; por el contrario, el Partido Conservador proponía el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas, así como los fueros y privilegios tradicionales.

El 4 de enero de 1835 y estando vigente la Constitución de 1824, las dos cámaras que formaban el Congreso Federal iniciaron sus sesiones. Sus representantes estaban autorizados para hacer reformas a la Constitución con la única limitación de no reformar el artículo 171 que establecía, entre otras prohibiciones, la de modificar la forma de gobierno.

Al no poder modificar la forma de gobierno, el Congreso acordó lo siguiente:

"Art. 1º. El Congreso General se declara investido por la Nación de amplias facultades, aún para variar la forma de gobierno y constituir las de nuevo.

Art. 2º. El Congreso General continuará reuniéndose las dos cámaras en una".

El 16 de julio las cámaras iniciaron su segundo período de sesiones, aprobándose en éste que el Congreso sería Constituyente y que las dos cámaras, diputados y senadores, integrarían una sola; asimismo, el

Congreso encargó a una comisión el proyecto de reformas que posteriormente serían presentadas como un proyecto de Bases Constitucionales, discutido y aprobado el 2 de octubre y que más tarde, el 23 de octubre, con el nombre de *Bases para la Nueva Constitución*, se puso fin al sistema federal.

Finalmente, *Las Leyes Constitucionales de 1836*, conocidas también como *La Constitución de las Siete Leyes*, (porque se dividió en siete estatutos), fueron suscritas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, siendo Presidente interino Don José María Ortiz Monasterio.

A continuación se mencionan los cambios más relevantes:

En la tercera *Ley Constitucional* que trata sobre el poder Legislativo de sus miembros y en cuanto a la formación de las leyes señala:

“Art. 44. Corresponde al Congreso General exclusivamente:

...

XVI. Aumentar o disminuir por agregación o división los departamentos que forman la República”.

Asimismo, en su *Ley Sexta* que se refiere a la División del Territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos indica:

“Art. 1. La República se dividirá en departamento, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos”.

El 30 de diciembre de 1836 el Congreso General decretó lo siguiente:

- “1. El territorio mexicano se divide en tantos Departamentos cuantos eran los Estados, con las variaciones siguiente:
- a) El Territorio de Tlaxcala se agrega al Departamento de México. La capital del Departamento de México es la Ciudad de este nombre.”

De lo anterior, podemos decir que el decreto dio lugar a que existieran tantos departamento como Estados y que, además, el Distrito Federal desaparecía; fue definitivo ya que en 1838 al aprobarse la división territorial se señalaba que el Departamento de México, estaba formado por el antiguo Estado de México, el desaparecido Distrito Federal y el mencionado Territorio de Tlaxcala.

Continuando con la tendencia centralista, en diciembre de 1842, una vez que el gobierno que surgió de las *Siete Leyes* había caído, se originó un nuevo Gobierno. Este reciente movimiento triunfante propuso la creación de una Junta Nacional Legislativa para elaborar las Bases Constitucionales. Así, el 23 de diciembre de 1842 el Presidente de la República Don Nicolás Bravo hizo la designación de los 80 Notables que integrarían dicha junta.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana fueron sancionadas por el Presidente Santa Ana el 12 de junio de 1843 y

publicadas el día 14 del mismo mes y año. Estas Bases dividieron el territorio de la República Mexicana de la siguiente forma:

“DE LA NACIÓN MEXICANA, SU TERRITORIO, FORMA DE GOBIERNO Y RELIGIÓN:

Art. 3. El número de Departamento y sus límites se arreglarán definitivamente por una ley, continuando ahora como existen. Las Californias y Nuevo México podrán ser administradas con sujeción más inmediata a las supremas autoridades, que el resto de los Departamentos, si así pareciere al Congreso, el cual dará las reglas para su administración. Lo mismo podrá verificarse en uno u otro punto litoral que así lo exigiere por sus circunstancias particulares”.

Como vemos, estas *Bases Orgánicas* en lo que se refiere al territorio lo dividió en departamentos y territorios como lo señala el artículo siguiente:

“Art. 4. El territorio de la República se dividirá en departamentos, éstos en distritos, partidos y municipalidades.

Los puntos cuyo gobierno se arregle conforme a la segunda parte del artículo anterior, se denominarán territorios”.

Respecto al gobierno del Departamento de México, las Bases señalaban lo siguiente:

“Art. 136. Habrá un Gobernador por cada Departamento, nombrado por el Presidente de la República a propuesta de las Asambleas

Departamentales, según la facultad XVII del Artículo 134. Durará cinco años en su encargo, contados desde el día que tome posesión”.

Estas Bases rigieron al país hasta el 2 de agosto de 1846.

Debido a la presión en que se encontraba la República por la invasión norteamericana, el 6 de diciembre de 1846 se instaló el Congreso Constituyente, el cual declaró a la Constitución de 1824 como “*Única Fuente del Poder Supremo de la República*”; esto debido a que las diferencias entre puros y moderados impedían auxiliar a las tropas que se encontraban en guerra contra el invasor. Así, el 6 de diciembre de 1846, el Congreso que era a su vez Constituyente y Ordinario abrió sus sesiones.

El Congreso, actuando como Constituyente, designó para integrar la comisión de Constitución a los señores Don Juan J. Espinosa de los Monteros, Don Manuel Crescencio Rejón, Don Joaquín Cardoso, Don Mariano Otero y Don Pedro Zubieta, quienes emitieron un dictamen respecto a la propuesta presentada por 38 diputados en el sentido de que mientras no se reformara la Constitución de 1824, en sus artículos que comprenden el proceso de revisión, ésta siguiera rigiendo y así evitar el riesgo de que la República quedara inconstituida, en caso de que las circunstancias no permitieran decretar la Constitución que emitiría el convocado Congreso Constituyente.

En el dictamen presentado, la comisión de Constitución declaró que el pacto de la Federación, celebrado por los Estados y los habitantes de la República estarían obligados a su observancia y cumplimiento mientras no se publicaran las reformas que determinara hacerle el Congreso.

Junto con el dictamen, se presentó el voto particular de don Mariano Otero, quien propuso el *Acta de Reformas*, la que después de haberle observado algunas modificaciones, se juró y publicó en el mes de mayo de 1847, adoptando el sistema federal de estados como lo señalaba la Constitución Federal de 1824; por lo tanto, la Ciudad de México continuó siendo Distrito Federal, teniendo voto en la elección de Presidente y en el nombramiento de dos senadores.

1.4. El Distrito Federal en la Constitución de 1857.

Posteriormente, y una vez restaurado a plenitud el credo federalista, el Constituyente de 1857 partió del principio de que el Estado Nacional lo eran los estados, originalmente soberanos y autónomos, a través de sus representantes en el propio Congreso Constituyente. El Distrito Federal con la población y el territorio con el que contaba en ese momento fue definido como uno de los estados del pacto federal y en esa consideración se le denominó "Estado del Valle de México". En este sentido, cuando la Constitución de 1857 hace alusión en su artículo 43 a las entidades fundadoras del pacto de la Federación, señala lo siguiente: "Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de Baja California". Como es de observarse, no se establece ninguna discriminación respecto del Distrito Federal, sino que por el contrario se observa una política incluyente, misma que sitúa al Distrito Federal en igualdad de condiciones con los demás como entidad fundadora del pacto federal.

Asimismo, del texto anterior se desprende que al incluir al Estado del Valle de México en el artículo 43 Constitucional, no responde a una simple designación territorial, sino a la definición del pacto federal al que concurrían las distintas entidades soberanas, con comunidades ciudadanas que mediante sus representantes en el Constituyente, se comprometen a organizar el Estado Federal.

En este orden de ideas, la concepción de un Distrito Federal como propiedad exclusiva de los poderes nacionales quedó explícitamente descartada, reivindicando el principio de que antes de designarlo como asiento de los poderes federales era considerado estado fundador del pacto federal; es decir, el estado donde se asientan los poderes de la Unión consistiría a posteriori en un estado más de la federación.

Después de intensos debates, la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, señala en lo referente al gobierno del Distrito Federal:

“Art. 72. El Congreso tiene facultad:

...

Fracción 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”.

De esta forma, las facultades para organizar el gobierno del Distrito Federal se reservaron al Congreso de la Unión, dándose además a los ciudadanos facultad para elegir a sus autoridades municipales y judiciales.

Es importante señalar que en los debates para aprobar esta fracción, celebrados del 28 al 31 de enero de 1857, ya se discutía sobre el despojo que se hacía al Distrito Federal de todos sus derechos de elegir un gobernador y una asamblea, por lo que el diputado Ignacio Ramírez señaló lo siguiente:

“Si en apariencia concede algo al Distrito, en realidad lo que hace es consumir el despojo de todos sus derechos, privándolo de elegir gobernador y una asamblea que intervenga en su régimen interior, y arrebatándole sus rentas particulares para que se pierdan en el erario federal y se inviertan en gastos que corresponden a todos los estados. El Distrito quedará con dobles cargas y sin recursos para su administración interior”.

“Esta injusticia se funda en que, según se ha dicho, se considera al Distrito como menor, mientras son mayores: Chihuahua, Nuevo León y Tlaxcala y por lo tanto el Distrito ha de tener tutores que han de robar al pupilo. Este es un enorme atentado contra el pueblo del Distrito y contra todo principio de equidad y de justicia. Si la Constitución ha de consumir tamaño despojo, no será el cimiento de la Paz Pública, será sí un botafuego para los pueblos que quedan atropellados, sin más recursos que la revolución para hacer valer sus derechos”.

Posteriormente, en el año de 1901, se reformó la fracción VI del artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, quedando así:

“Art. 72. El Congreso tiene facultad:

...

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

Con la introducción del artículo 72, el Constituyente del 57 decidió que el Congreso tenía facultad para el arreglo interior del Distrito Federal, teniendo por base el que los ciudadanos eligieran a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designando rentas para cumplir con sus deudas locales; con ello, se pretendía poner nuevamente en marcha los derechos que se habían suspendido al Distrito Federal, mencionando que estos se readquirirían cuando se tratara de trabajar en beneficio de su gobierno interior.

Como se señala en el artículo anterior, esta Constitución da facultad al Congreso para legislar en el Distrito Federal, sin embargo, es curioso que en su artículo 43, el Distrito Federal no está incluido como una de las partes de la federación, prestándose esto a confusión ya que se menciona al Estado del Valle de México, que no existió, omitiendo al Distrito Federal que sí subsistió. El mencionado artículo decía:

“SECCIÓN II

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

Art. 43. Las partes integrantes de la federación son: Los estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco,

Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de Baja California”.

Asimismo, y a manera de aclaración, en su artículo 46 se establecerá la creación del Estado del Valle de México, que tendría como territorio al Distrito Federal, pero con la siguiente condición:

“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”.

Por decreto del 6 de mayo de 1861, el Distrito Federal quedó dividido de la siguiente manera:

1. Municipalidad de México.
2. Partido de Guadalupe - Hidalgo.
3. Partido de Xochimilco.
4. Partido de Tlalpan.
5. Partido de Tacubaya.

En lo que respecta al gobierno del Distrito Federal, éste sería ejercido por un gobernador designado por el Presidente de la República como lo señalaba la Constitución de 1857, quien demarcaba las poblaciones, villas y barrios que correspondían a cada partido, fijaba sus presupuestos, nombraba y

removía a los prefectos y, en la municipalidad de México, hacía las veces de autoridad local.

Algunas de las disposiciones jurídicas que se expidieron en este período fueron las siguientes:

- Ley que eliminó al clero de toda intervención en cementerios, panteones, etcétera, del 13 de julio de 1859.
- Uso de campanas, del 5 de enero de 1861.
- Cementerios y camposantos, del 6 de enero de 1861.
- Prohibición de los juegos de azar, del 17 de enero de 1861.
- Creación de la administración de rentas municipales, del 23 de mayo de 1861.
- División política del Distrito Federal, del 6 de mayo de 1861.
- Sobre portación de armas, del 3 de junio de 1861.
- Sobre designación de municipalidades del Distrito Federal, del 5 de marzo de 1861.
- Facultades y atribuciones de los prefectos políticos del Distrito Federal, del 25 de marzo de 1861.

- Ley que declaró vigente a la Suprema Orden del 20 de julio de 1850, relativa al modo y término en que debían hacerse las reclamaciones contra los ayuntamientos, del 1º de abril de 1861.
- Reglamento para el procedimiento de las autoridades en caso de incendio, del 20 de septiembre de 1862.
- Ley Electoral para la Renovación de Ayuntamientos en el Distrito Federal, del 16 de diciembre de 1862²¹.

Por otra parte, podemos manifestar que en lo que respecta a la Constitución de 1857, el Distrito Federal se desarrolló bajo el sistema de municipios, mismos que quedaron establecidos en la Ley del 16 de septiembre de 1898 que regulaba el régimen municipal en la entidad capital y establecía 13 municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa.

Posteriormente, en 1899 Porfirio Díaz implantó el régimen de prefecturas que encerraba una nueva dimensión municipal entre las que se encontraban la municipalidad de México, prefectura de Guadalupe Hidalgo, con las municipalidades de Azcapotzalco y Tacuba; prefectura de Tacubaya con las municipalidades de Tacubaya, Mixcoac, Santa Fe y Cuajimalpa; prefectura de Coyoacán con las municipalidades de Coyoacán, San Ángel; prefectura de Tlalpan, con las municipalidades de Tlalpan e Iztapalapa y prefectura de Xochimilco, con las municipalidades de Xochimilco, Guastacán, Atenio, Tulyehualco, Mixquic, Tláhuac, Milpa Alta, Actopan y Ocotepéc.

²¹ Aguirre Vizuet, Javier. *Distrito Federal, organización jurídica y política*, 1ª edición, México, 1989.

Díaz no solamente se conformó con anular el régimen municipal en el Distrito Federal, sino que además reformó el artículo 72, fracción VI de la Constitución de 1857, destacando que el Congreso quedaría facultado únicamente para regular en todo lo concerniente al Distrito, eliminando con ello los derechos que a la entidad originalmente se le conferían. No satisfecho con esta administración, emitió, tiempo después, una ley por la que otorgó al Congreso la facultad de organizar a la entidad capital como lo juzgara conveniente, con la simple reserva de respetar las garantías individuales y observar los ordenamientos constitucionales.

1.5. El Distrito Federal en el Congreso Constituyente de 1917.

El 15 de abril de 1910, se reunió la Asamblea Nacional Antireeleccionista, al mando de Francisco I. Madero, y con la presencia de delegados de todo el país, en este acto, Madero resultó electo presidente por mayoría de votos, y Francisco Vázquez Gómez como Vicepresidente con un pequeño margen de sufragios sobre su adversario el licenciado Toribio Esquivel Obregón.

Tiempo después, el 26 de abril de ese mismo año, Madero presentó su programa de gobierno en el que destacaba lo siguiente:

- 1ª. Establecer el imperio de la Constitución, haciendo efectivos los deberes y derechos que ella prescribe, así como la independencia de los Poderes de la Federación y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

- 2ª. Procurar la reforma de la Constitución, estableciendo el principio de No Reelección del Presidente y Vicepresidente de la República.

Procurar igual reforma en la Constitución Política de los Estados, por lo que hace a los gobernadores, y hacer efectivo el requisito de vecindad del Distrito, Territorios o Estados, para la elección de diputados y senadores.

- 3ª. Procurar la reforma de la Ley Electoral, a fin de alcanzar la efectividad del sufragio. Procurar mayor ensanche y libertad del Poder Municipal y la abolición de las Jefaturas y Prefecturas Políticas.
- 4ª. Reglamentar el artículo 7° de la Constitución Federal, con el objeto de hacer efectiva la libertad de escribir.
- 5ª. Mejorar y fomentar la instrucción pública, y quitar las trabas que actualmente tiene la libertad de escribir.
- 6ª. Mejorar la condición material, intelectual y moral del obrero, creando escuelas talleres, procurando la expedición de leyes sobre pensiones o indemnizaciones por accidentes del trabajo, y combatiendo el alcoholismo y el juego. Igual solicitud se tendrá respecto de la raza indígena en general, especialmente de los indios mayos y yaquis, repatriando a los deportados y fundando colonias agrícolas en los terrenos nacionales, o los que puedan adquirirse con tal objeto. Acelerar la mexicanización del personal ferrocarrilero en todas sus jerarquías, instituyendo al efecto los centros de educación que sean necesarios.
- 7ª. Favorecer el desarrollo de la riqueza pública; hacer que los impuestos sean repartidos con equidad, abolir el sistema de igualas y combatir

los monopolios y privilegios; y sobre todo, cuidar que los fondos públicos se inviertan en beneficio del país.

- 8ª. Fomentar la grande, y muy especialmente la pequeña agricultura y la irrigación, a la cual se destinará una parte de los fondos públicos. En cuanto a la Minería, la Industria y el Comercio, se les concederán todas las franquicias que aseguren su desarrollo y prosperidad.

- 9ª. Estudiar y llevar a la práctica las medidas más eficaces para mejorar las condiciones del ejército, a fin de que esté más apto para el desempeño de la alta misión que le está encomendada, de ser el guardián de las instituciones y del honor y la independencia de la República. Como una de las principales medidas, se hará obligatoria la enseñanza militar.

- 10ª. Estrechar las buenas relaciones con los países extranjeros, especialmente con los latinoamericanos y dirigir prudentemente la política, para lograr la unión de las Repúblicas Centroamericanas.²²

Posteriormente, con el Plan de Guadalupe, dado a conocer el 26 de marzo de 1913, se terminó con el régimen porfirista, nombrándose entonces como primer jefe del ejército constitucionalista a don Venustiano Carranza, quien se dio a la tarea de elaborar una nueva Constitución; para hacerla, convocaron al Congreso Constituyente de Querétaro que se convirtió temporalmente en la sede de los Poderes de la Unión.

Don Venustiano Carranza, primer jefe del ejército constitucionalista, da un mensaje ante el Constituyente, informando sobre el *Proyecto de*

²² Vázquez Gómez, Francisco. *Memorias políticas* (1909-1913), pp. 40 a 42.

Constitución Reformada, explicándolo con una síntesis de las reformas que contenía dicho proyecto.

Al analizar lo concerniente al gobierno del Distrito Federal, encontramos que en su artículo 43 lo refería nuevamente como parte integrante de la federación y del territorio nacional, excluyendo al Estado del Valle de México, y en su artículo 44 fija la integración del Distrito Federal de la siguiente forma:

“Art. 44. 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”.

Lo anterior significaba que el Distrito Federal ampliaría su territorio en detrimento de zonas territoriales pertenecientes al Estado de México. Sin embargo, cuando se presentó para su discusión, el Congreso rechazó ampliar el territorio del Distrito Federal y tampoco aceptó la supresión del Estado del Valle de México, en caso de que hubiera una traslación de los Poderes.

Por otra parte, Carranza sugirió que se mantuviera el régimen municipal en todo el Distrito Federal, pero no en lo que era la municipalidad de México, misma que quedaría bajo el régimen exclusivo del gobierno federal y gobernada como el distrito de Columbia en Estados Unidos, por los llamados comisionados. La ampliación de territorio, plasmada en el artículo 44, fue rechazada por el Constituyente, quedando finalmente concebida en

el nuevo artículo 44 lo siguiente: "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites de extensión que le asigne el Congreso General".

Aunado a esto, y en lo concerniente al gobierno del Distrito Federal se señaló lo siguiente:

DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO:

Art. 73. El congreso tiene facultad:

...

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

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

2ª. Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley.

3ª. El gobierno del Distrito Federal y el de cada uno de los territorios, estará a cargo de un gobernador, que dependerá

directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y el de cada territorio por el conducto que determine la ley tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio y los comisionados a cuyo cargo está la administración de la ciudad de México, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

4ª. Los magistrados y jueces de primera instancia del Distrito Federal y los de los territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión en los mismos términos que los magistrados de la Suprema Corte y tendrán los primeros, el mismo fuero que éstos.

Las faltas temporales o absolutas de los magistrados, se substituirán por nombramientos del Congreso de la Unión y, en sus recesos por Nombramientos Provisionales de la Comisión Permanente. La Ley Orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los jueces, y la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran.

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

5ª. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los territorios, estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la Ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley dependiendo

dicho funcionario directamente del presidente de la República el que lo nombrará y removerá libremente”.

Como podemos ver, en el proyecto de reformas a la Constitución, don Venustiano Carranza proponía que el Congreso legislara en lo referente al Distrito Federal y así fue aprobado; sin embargo, de las bases a las que deberían someterse sólo se aprobaron las relativas a la legislación, formación de municipalidades y elecciones directas en los municipios.

En cuanto a la excepción de la municipalidad de México, señalada en la base Segunda fue rechazada, pero no por mucho tiempo, ya que ésta se reformó en 1919 por iniciativa presentada por don Venustiano Carranza, quien entonces fungía como Presidente de la República, quedando en los siguientes términos:

“Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, a excepción del municipio de México, que será regido por un consejo cuyas funciones determinará la ley”.

Posteriormente, el gobierno del Distrito Federal quedó a cargo de un gobernador que dependería directamente del presidente quien podía nombrarlo o removerlo libremente.

CAPÍTULO SEGUNDO

Soluciones en torno al asiento de
los Poderes en el Derecho Comparado

*"AL PODER SÓLO PUEDE FRENARLO EL PODER, Y CUALQUIER
SOLUCIÓN QUE PRETENDA DARSE A ESTA CUESTIÓN ESTÁ
IRREMISIBLEMENTE CONDENADA A FRACASAR".*

MONTESQUIEU.

2. SOLUCIONES EN TORNO AL ASIENTO DE LOS PODERES EN EL DERECHO COMPARADO

En muchas ocasiones, la organización política de nuestro país, ha estado influenciada por lo que sucede en otros países, de ahí que consideremos prioritario el estudiar cual ha sido el desarrollo de los Distrito Federales en el derecho comparado.

2.1. Estados Unidos.

El Distrito de Columbia.

Al surgir los Estados Unidos de América estaban integrados por trece estados, los cuales en realidad no eran estados ni estaban unidos, eran simplemente trece colonias de Gran Bretaña, independientes unas de otras. Estas colonias se encontraban escasamente pobladas y gran parte de su población estaba integrada por personas que habían tenido que salir de Gran Bretaña por ser delincuentes o por pertenecer a religiones diferentes al protestantismo, y algunos eran emigrados de otros países. Estas trece colonias “desarrollaron una originalidad e independencia incompatibles con la forma de gobierno y reglamentación social tradicionales”.¹

La independencia de las colonias radicaba en que cada una tenía su propia carta de fundación, lo que las hacía independientes en su régimen interior. La carta de fundación consistía en un documento en el que la corona británica otorgaba la autorización a un grupo de personas para establecerse en tierras americanas y fundar una colonia, la cual podría crear sus propias

¹ Brent Swisher, Carl. *El Desarrollo Constitucional de los Estados Unidos*, tomo I. Editorial Bibliográfica, Argentina, Buenos Aires, 1958, p. 12.

leyes y establecer su forma de gobierno, siempre y cuando éstas no fueran contrarias a la constitución inglesa. Debido a esta libertad de las colonias, al hecho de ser independientes unas de otras y a tener cierto grado de autonomía respecto a Gran Bretaña, la madre patria las gobernaba con dificultades que se multiplicaban día con día. Por falta de contacto entre las colonias e Inglaterra, las relaciones políticas tendían a romperse, por lo que el sentimiento patriótico se iba fortaleciendo en las colonias y debilitándose hacia el país de origen, además de que las cartas de fundación eran constantemente violadas tanto por la corona como por las colonias.

Cualesquiera que fueran las razones por las que decidieron o tuvieron que abandonar sus hogares en la Gran Bretaña y se trasladaron a América, los pobladores ingleses de las colonias traían consigo un gran conocimiento del constitucionalismo inglés, así como un sentimiento de convicción de que era necesario establecer un régimen de gobierno en las colonias, y debido a dicho conocimiento, decidieron seguir el régimen constitucional. Fue esto un legado que modeló las constituciones gubernamentales de las colonias y contribuyó a preparar la de Estados Unidos.

En 1774 se reunió en Filadelfia el llamado Congreso Continental, el cual estaba integrado por delegados de las trece colonias y tenía como objetivo buscar la manera de mantener las relaciones pacíficas con el gobierno de La Gran Bretaña y conservar a las colonias dentro del Imperio inglés; sin embargo, buscaban desconocer la autoridad del Parlamento. Los colonos pretendían conseguir el establecimiento de una unión pacífica entre las colonias, así como de éstas con Inglaterra, sin llegar a perder su independencia individual cada una respecto de las otras doce.

Sin embargo, en 1776, la colonia de Virginia se separó de las demás y elevó a calidad de constitución su carta de fundación. Las doce colonias restantes se unieron a Virginia y decidieron separarse de Gran Bretaña.

El 4 de julio de 1776, se adoptó la declaración de Independencia, lo cual fue el paso culminante de la separación entre las colonias y la Gran Bretaña. Esta separación marcó la transformación de las colonias en estados, los cuales se autoproclamaron libres e independientes no sólo de la corona inglesa, sino de las otras doce colonias. La separación formal de las colonias hizo necesaria la reorganización del gobierno en cada una de ellas. Los gobiernos de las colonias empezaron a tener prestigio sobre el Congreso Continental, el cual se convirtió únicamente en asesor, sin tener autoridad política ni económica ni moral sobre los estados.

Fue en junio de 1776 cuando se empezó a considerar la necesidad de establecer una constitución federal que regulara la unión de los trece estados. En noviembre de ese mismo año, el Congreso votó la aceptación de un documento compromisorio que fue llamado *Artículos de la Confederación y Unión Perpetua*, en el cual se creaba una confederación de estados denominada Estados Unidos de América. Este documento disponía que cada estado mantendría su soberanía, libertad, independencia y todo el poder, jurisdicción y derecho no delegado expresamente al gobierno de la Unión, delegando a éste, de manera expresa, todo lo referente a las relaciones internacionales e interestatales.

El gobierno Norteamericano, bajo este régimen, no fue muy eficaz, ya que hubo muchos problemas entre el gobierno de la confederación y los de los estados, así como entre éstos. Fue por este motivo que se inició un movimiento que buscaba la creación de una nueva constitución. El cual fue

favorecido por el descubrimiento de la insuficiencia e ineptitud de un gobierno dirigido por un congreso de delegados de los estados, cuya cooperación voluntaria era el mejor sostén.

El movimiento para la creación de una nueva constitución fue apoyado por conductores políticos y hombres de negocios de todo el país. El Congreso se adhirió a los objetivos de este movimiento e hizo un llamado para reunir a una convención de delegados en Filadelfia en mayo de 1787 "con el fin único y expreso de revisar los Artículos de la Confederación e informar al Congreso y a las distintas legislaturas sobre las enmiendas y provisiones que se harían a la Constitución Federal adecuándola a las exigencias del gobierno y al mantenimiento de la Unión".²

La convención se reunió el 25 de mayo de 1787, y el 17 de noviembre se firmó el proyecto de constitución propuesto, el cual entró en vigor el 30 de abril de 1789.

Durante el período de la Confederación en 1783, estando reunido el Congreso de Filadelfia, un grupo de descontentos interrumpió la sesión y manifestó su hostilidad hacia esa institución, por lo que ésta tuvo que trasladarse a otro lugar. Debido a este hecho, surgió la idea de establecer un distrito que sirviera de asiento a los poderes federales, en el cual únicamente residieran éstos y no coexistieran con ningún poder local, además de que en este sitio sólo habitarían las personas que estuvieran al servicio de los poderes federales. Por ello, empezaron a elaborarse planes para establecer un distrito donde sólo el Congreso tuviera jurisdicción y, asimismo, contara con protección armada.

² *Ídem*, p. 29.

Con motivo de los disturbios sucedidos durante la convención, la constitución de 1787 en su artículo primero, sección ocho, inciso 17 facultó al Congreso Federal para "ejercer exclusivamente el Poder Legislativo sobre un distrito que por cesión de estados particulares y aceptación del Congreso, venga a ser el asiento del Gobierno de los Estados Unidos".³ Este distrito, de conformidad con lo establecido por el artículo 1º, sección VIII, inciso 17 de dicha constitución, estaría exento de jurisdicción.

El primer Congreso, después de la entrada en vigor de la Constitución, se celebró en Nueva York en 1789; sin embargo, esta ciudad no fue aceptada como sede permanente, pues se argumentó que el poder del dinero podría corromper o bien oprimir o agobiar al cuerpo legislativo. Entonces fue propuesta Filadelfia, pero fue objetada debido a que en esta época se desarrollaba la guerra civil entre los federalistas y los demócratas, aunque ambos partidos estaban conformes con el establecimiento de la federación, los primeros pretendían que el pacto fuese firme y se dejase sentir el poder central sobre los poderes de cada estado en particular, mientras que los segundos no querían que el gobierno central pudiera imponerse a los gobiernos particulares (la Ciudad de Filadelfia pertenecía al bando federalista); afortunadamente, la guerra civil no llegó a desarrollarse, siendo muy corta su duración, tras la cual siguieron las discusiones sobre el lugar apropiado para establecer la sede de los Poderes Federales. Sin embargo, los demócratas argüían que la Ciudad de Filadelfia no contaba con la libertad necesaria para ser la sede de los Poderes de la Unión, por lo que se pensó en la posibilidad de crear un distrito completamente independiente de los estados para que se estableciera el gobierno general y pudiese actuar sin limitaciones ni influencias.

³ Citado por Tena Ramírez, Rafael. *Derecho Constitucional Mexicano.*, Ed. Porrúa, 13ª edición, México, 1975, p. 299.

En diciembre de 1788 el estado de Maryland ofreció ceder parte de su territorio para el establecimiento del distrito sede de los poderes federales; asimismo, el estado de Virginia, en diciembre del año siguiente, hizo la misma oferta. Ambos estados ofrecieron ceder al gobierno federal el territorio suficiente y necesario para la residencia de los Poderes de la Federación. El presidente George Washington, el 16 de julio de 1790, aprobó la cesión y empezaron a hacerse los preparativos necesarios para que dicho territorio estuviera en disposición de alojar al gobierno federal; a este territorio se le dio el nombre de Distrito de Columbia.

En asamblea del Congreso el 24 de abril de 1800 se aprobó el traslado de los departamentos del gobierno federal a la nueva capital, y el Congreso sesionó por vez primera en el Distrito de Columbia el 21 de noviembre del mismo año.

Sobre el Distrito de Columbia sólo tienen jurisdicción los poderes federales, los cuales no requieren sujetarse a reglas constitucionales, puesto que ellos rigen sobre toda la federación y tienen un poder ilimitado. Además, sus habitantes carecían de gobierno propio, de representación en el gobierno de la federación y de derechos políticos (los habitantes de este distrito poco a poco han ido obteniendo algunos derechos políticos).

El gobierno del Distrito de Columbia era ejercido por tres comisionados, los cuales eran nombrados por el Presidente de la República y confirmados por el Senado, mismos que duraban en su gestión tres años, y además por una serie de oficinas dependientes de esos comisionados.

La Constitución de los Estados Unidos, así como el Distrito de Columbia, tuvieron una gran influencia sobre los pueblos latinoamericanos, quienes al ser independientes y elaborar sus respectivas constituciones, tomaron la

Constitución americana como un ejemplo a seguir, copiando muchas de las instituciones que en ella se establecían. Las Federaciones que se formaron a semejanza de la norteamericana, vieron en ésta la ventaja de que los poderes de la Federación tuviesen un territorio propio, ya que esto les garantiza su independencia frente al cualquiera de los Estados miembros.

Fue así como surgieron el Distrito Federal de Brasil (Brasilia), el de Argentina (Buenos Aires) y el de México. De éstos, el más antiguo es el nuestro, ya que data de 1824, mientras que el de Argentina es de 1890 y el de Brasil de 1967.

DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS ENTRE EL DISTRITO DE COLUMBIA Y EL DISTRITO FEDERAL MEXICANO.

El Constituyente de 1824, siguiendo los lineamientos trazados por la Constitución Americana de 1787, observó la conveniencia de establecer un distrito que fuera sede y residencia permanente de los poderes Federales. Podemos decir, de acuerdo con lo anterior, que la creación del Distrito Federal Mexicano tiene sus orígenes en el Distrito de Columbia; sin embargo, encontramos semejanzas y diferencias entre uno y otro.

Entre las semejanzas vemos que, antes que nada, en ambos países se pensó en la necesidad de establecer una sede permanente de los Poderes de la Federación, para lo cual sería conveniente que se creara un distrito en un territorio sobre el cual ningún estado miembro de la Federación tuviera jurisdicción, siendo que así no tendrían que enfrentarse problemas de coexistencia de poderes federales y locales, y los primeros no estarían sometidos a ningún tipo de presión por parte de un gobierno estatal.

El método para la creación de este distrito, en los dos países fue semejante, ya que en ambos se estableció constitucionalmente, que sería facultad del Congreso decidir cuál sería el territorio destinado a este distrito. Sin embargo, es aquí donde encontramos la primera diferencia, ya que la Constitución Americana establecía que el territorio debería ser cedido voluntariamente por estados miembros de la Federación, mientras que la Constitución mexicana no señalaba nada al respecto, permitiendo así que el Congreso, arbitrariamente eligiera el territorio. Otra diferencia la encontramos en que en los Estados Unidos efectivamente hubo cesión de territorios por parte de los estados de la Federación y el Congreso se limitó a aprobar el establecimiento del distrito en el territorio cedido, actuando así conforme a lo establecido por su Constitución; en cambio, el territorio para el establecimiento del Distrito Federal mexicano fue elegido arbitrariamente y no por el Congreso, conforme a la ley, sino por el propio constituyente, siendo así que no hubo cesión de territorio por parte de ningún estado, pues se obligó al Estado de México a aceptar que se le quitara parte de su territorio para el establecimiento del Distrito Federal.

Las principales diferencias las encontramos en la forma de gobierno de ambos distritos, ya que mientras el gobierno del Distrito de Columbia está a cargo de tres comisionados que funcionan como poder ejecutivo del Distrito, el Congreso tiene plenos poderes legislativos sobre el mismo, y posee un poder judicial propio; en México, cuando se creó el Distrito Federal, el ejecutivo estaba en manos del Presidente de la República, quien gozaba de plenos poderes y el poder legislativo se encontraba a cargo del Congreso, aunque otra semejanza es que también posee un poder judicial propio.

Otra divergencia principal, es que la Constitución Norteamericana tomó en cuenta la necesidad de destinar un sitio exclusivo para la residencia de los poderes federales, y conforme a este propósito, la superficie afectada fue la

necesaria e indispensable para albergar a las oficinas y funcionarios. El mismo objetivo se buscaba en nuestra Constitución de 1824 y por este motivo se señaló un círculo con radio de dos leguas para la residencia material de los poderes federales, logrando así dicho objetivo; sin embargo, este propósito se perdió cuando el Constituyente de 1856 asoció para el Distrito Federal una superficie excesivamente mayor de la que hubiera sido necesaria y suficiente, dando así lugar a problemas posteriores.

Además, en el Distrito de Columbia únicamente se encuentran los poderes federales, ya que sus habitantes, en sus orígenes, carecían de gobierno propio, no tenían representación ante el gobierno federal y carecían de derechos políticos y ciudadanos que (que posteriormente han ido obteniendo); todo lo cual se debe a que el Distrito de Columbia no tiene jurisdicción propia. Esto no sucede en México, ya que los habitantes del distrito cuentan con un gobierno propio, y empiezan a gozar de los derechos políticos y ciudadanos con que cuentan los demás habitantes de la República, así como de representación ante el gobierno federal. Esta diferencia deriva del momento de creación, ya que al decidir establecer el Distrito Federal en una ciudad tan importante como era la de México, no hubiera sido justo pedirle a sus habitantes que desalojaran la ciudad para ceder su lugar a los funcionarios del gobierno federal, y además, hacer esto hubiera ido en contra de los motivos por los cuales se eligió a la Ciudad de México. En cambio, en el momento que el estado de Virginia cede territorio para el Distrito de Columbia, este territorio se encontraba muy despoblado, si no es que completamente despoblado. Del hecho de que un territorio estuviera tan poblado y otro no lo estuviera, necesariamente conlleva una diferencia relativa al gobierno en cada distrito y a los derechos políticos y ciudadanos de sus habitantes, así como de su representación ante el gobierno federal en sus respectivos países.

De todo esto podemos concluir que si bien la creación del Distrito Federal Mexicano tiene como antecedente la creación del de Columbia, esta igualdad únicamente se refiere a la idea de establecer una sede permanente para los Poderes Federales, en un territorio sobre el cual sólo la Federación tenga jurisdicción y no tenga influencia o presión por parte del gobierno de algún estado miembro, ya que en cuanto a la forma de su creación, a la forma de gobierno y a los derechos políticos y ciudadanos de que gozan sus habitantes, encontramos varias diferencias, las cuales nos permiten observar que dicha imitación no es tan precisa.

2.2. Argentina

La Ciudad de Buenos Aires.

Esta capital se localiza en el margen derecho del Río de la Plata. Dentro de su perímetro se encuentran comprendidos diversos suburbios, entre los que destacan por su importancia La Boca, Flores, Vélez Sarsfiel, Belgrano y Svedra y Núñez. Con ellos, los pueblos asentados fuera de los límites de la ciudad integran una moderna urbe a la que se conoce como El Gran Buenos Aires. Está considerada como la ciudad de habla castellana más grande del mundo y la tercera en América (debe aclararse que supera en población al Distrito Federal mexicano como tal, y no a lo que conocemos como Zona Metropolitana, que representa la fusión de nuestro Distrito Federal con municipios conurbados del vecino Estado de México). En el centro de la ciudad se localizan los grandes comercios y los mayores centros culturales y recreativos. Destaca la presencia de la Universidad fundada en 1822. En convivencia con estos centros comparten la ciudad algunos edificios públicos muy importantes y de gran interés, como el Palacio del Congreso,

el Palacio del Gobierno Federal (Casa Rosada), los teatros Colón, Cervantes y San Martín, el Palacio de Aguas Corrientes y el de Justicia.⁴

La ciudad de Buenos Aires fue declarada Capital Federal de la República Argentina el 20 de septiembre de 1880, según constancia expresa de la Ley 1029, y en tal virtud y por disposición constitucional contenida en el artículo 3º de dicha Ley fundamental, se convirtió en residencia oficial de las autoridades del Gobierno Federal.

En lo que toca al gobierno de la ciudad capital de la República Argentina, la máxima autoridad la constituye el Presidente de la República, según se establece en la Constitución, la cual, en su capítulo tercero y bajo el rubro de *Atribuciones del Poder Ejecutivo*, en el párrafo tercero de su artículo 86, menciona la de ser el jefe inmediato y local de la capital de la nación. Esta autoridad la ejerce el Presidente a través del Intendente de la ciudad, al cual nombre con acuerdo del Senado, según facultad expresa que le otorgan las leyes 1260 y 10.240 en sus artículos 53 y 56, respectivamente.

Constituye pues, el Intendente, una figura importante en el gobierno de la ciudad capital, por lo que analizaremos los requisitos de elegibilidad para este funcionario, así como sus facultades y obligaciones.

Atribuciones del Intendente. Las facultades del intendente de la capital se encuentran establecidas en los diversos incisos del artículo 59 de la Ley 1260. Este funcionario representante del Presidente de la República está facultado para:

1. Ejercer las funciones de ejecución respecto de las decisiones del Consejo Deliberante.

⁴ *Nueva Enciclopedia Temática Grolier*, Edit. Cumbre S.A., 28ª edición, Tomo VIII., México, 1981,

2. Desempeñar las funciones que le fuesen encomendadas por Ley.
3. Representar a la comunidad municipal en sus relaciones oficiales con el gobierno de la nación.
4. Celebrar contratos a nombre de la ciudad en relación con la administración de empleos, salarios y jerarquías de los funcionarios municipales.

Concejo Deliberante. Este órgano colegiado se compone de 30 miembros elegidos por el sistema de representación proporcional, para desempeñarse durante un período de cuatro años (Art. 5º, Ley 1260). Los requisitos que deben reunir los candidatos a formar parte de este Concejo son los mismos que se exigen al intendente, con la diferencia que el concejero puede ser extranjero y en tal caso se requiere una vecindad mínima en el Distrito de cuatro años ininterrumpidos (Art. 6º, Ley 10.240).

Atribuciones del Concejo. En algunos artículos de la Ley 1260 encontramos consignadas las siguientes facultades del Concejo Deliberante:

1. Elaborar cada año los presupuestos de ingresos y egresos de la ciudad, estableciendo para ello los impuestos, tasas y derechos que se cobrarán (Art. 6º).
2. Autorizar empréstitos que permitan a la municipalidad cumplir con sus programas (Art. 44, inciso 4º).
3. En relación con la labor del intendente, el Consejo está facultado para:

- a) Examinar, aprobar o rechazar las cuentas de inversión presentadas por el representante del Departamento ejecutivo (Art. 44, inciso 10°).
 - b) Autorizar los contratos de empréstitos que tengan como garantía propiedades inmuebles municipales (Art. 59, inciso 15°).
 - c) Nombrar en su seno comisiones de investigación para que informen sobre la marcha de la administración municipal en determinadas áreas (Art. 42, inciso 4°).
4. En la ley 5098 encontramos dos muy importantes facultades del Concejo, en relación con este funcionario:
- a) Prestar acuerdo a los nombramientos propuestos por la intendencia (Art. 80).
 - b) Acusar al Intendente por causa de mala conducta o negligencia grave en el desempeño de sus funciones (Art. 12).

La función legislativa en la capital federal se encuentra en manos del Congreso General, según puede constatarse con la lectura del artículo 67 de la Constitución, que estatuye: "Corresponde al Congreso: ...27°. Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación..."⁵

No cabe duda de que también en la capital federal de Argentina se atendió al problema político al establecer su régimen gubernamental, haciendo caso

⁵ Bielsa, Rafael. *Principios de Régimen Municipal*, Buenos Aires, Argentina, 1962. P. 161.

omiso no sólo del principio teórico jurídico, internacionalmente aceptado de la soberanía popular, sino más aún, sobre los propios principios establecidos por el constituyente argentino que garantizan a cada provincia el derecho a darse su constitución, asegurar su administración de justicia y su régimen municipal, ejerciendo para ello la facultad constitucional expresa de formar sus propias instituciones locales que habrán de regirlas, mediante la elección directa de sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios, sin intervención del gobierno federal.

Sin embargo, la misma constitución que concede estos derechos a las provincias es la que, según hemos visto, convierte en ciudadanos de segunda a los habitantes del Distrito del Gran Buenos Aires, a quienes imposibilita, primero, para darse su propia constitución y cuerpo de leyes, lo cual es facultad expresa del Congreso General de la República. Dada la especial conformación de este último en dos cámaras (de senadores y de diputados según el artículo 36 constitucional) y la forma de integrarse la primera con un diputado por cada 33 mil habitantes (Art. 37) y la segunda con dos senadores por cada entidad federativa, es fácil deducir que las leyes que se aprueben en dicho Congreso y cuyo ámbito de aplicación incluya a la ciudad de Buenos Aires lo serán por una mayoría aplastante de legisladores que no tiene ningún interés especial en lo que suceda o pueda suceder en la capital federal.

2.3. Brasil

Ya desde la Constitución brasileña de 1891 se había prescrito que la capital del país debería ubicarse en el interior, pero no fue sino hasta principio de la década de los años sesenta que la sede de los poderes federales pudo ser trasladada de Río de Janeiro a Brasilia, ciudad construida ex profeso para

fungir como la nueva capital. Para albergar administrativamente a Brasilia, se erigió un Distrito Federal que por espacio de casi tres décadas fue gobernado directamente por los poderes federales.

Con la redacción de la Constitución de 1988, la situación de Brasilia se modificó radicalmente. Desde entonces, la ciudad se rige casi con plena autonomía. Los ciudadanos de la capital eligen de manera directa a un gobernador y a un vicegobernador para un mandato idéntico al del resto de los gobiernos estatales. Asimismo, el Distrito Federal cuenta con una cámara legislativa local, misma que, con el voto afirmativo de dos terceras partes de sus miembros, aprobó una nueva ley orgánica. Asimismo, la capital posee representación parlamentaria en el Congreso Federal de acuerdo a las reglas observadas para los estados.

El gobierno del Distrito Federal observa varias restricciones. La ciudad no puede dividirse en municipios, una ley federal regula la utilización por parte del gobierno local de las policías civil y militar y del cuerpo de bomberos, y el gobierno central se reserva el derecho de intervenir en el D.F., si la integridad nacional se ve amenazada o para poner fin a una grave alteración del orden público. Asimismo, la Federación tiene el derecho de asegurar en el Distrito Federal la observancia cabal de la forma republicana, del sistema representativo y del régimen democrático.

2.4. Venezuela

En el año de 1992, el Distrito Federal venezolano estuvo organizado por una ley orgánica, la cual limitaba considerablemente la capacidad de autogobierno de la capital. El presidente de la República designaba a un gobernador para la capital, quien era asistido por un concejo municipal,

cuyos miembros eran electos por los ciudadanos, pero que, sin embargo, contaba con poca influencia.

Sin embargo, las intentonas golpistas de 1992 obligaron al entonces presidente Carlos Andrés Pérez a promulgar una reforma constitucional, en virtud de la cual los ciudadanos del Distrito Federal y de todos los estados venezolanos han recuperado su capacidad de elegir a sus gobiernos locales. Según el nuevo estatuto de gobierno de la capital, la ciudad no podrá dividirse en municipios y será gobernada por un alcalde electo en comicios directos. El mes de diciembre de ese mismo año resultó triunfador en las primeras elecciones para alcalde de Caracas el político izquierdista Aristóbulo Istúriz.

2.5. Suiza

El Federalismo suizo tiene su origen en el siglo XIII, cuando los cantones de Schwyz, Uri y Nidwalden decidieron unirse para enfrentar la amenaza que representaba para su independencia la ambición de sus poderosos vecinos. Durante las centurias siguientes la confederación de cantones montañoses fue creciendo en número e inclusive la unión sobrevivió a la dura prueba que significó la aparición del protestantismo. En efecto, a partir del siglo XIV los cantones se dividen en católicos y protestantes, factor que varias veces estuvo a punto de dar por terminada a la confederación. Sin embargo, la gran autonomía con la que los cantones manejaban dentro de sus territorios a la cuestión religiosa y la enorme necesidad que los suizos tenían de permanecer unidos para garantizar su independencia fueron más fuertes que las divisiones confesionales.

En 1798, Suiza fue ocupada por las tropas de Napoleón Bonaparte, quien impuso al país una constitución republicana de tipo centralista inspirada en el modelo francés. Los cantones, acostumbrados a ejercer grados considerables de autogobierno, no tardaron en rebelarse, por lo que obligaron a los franceses a redactar una Acta de Mediación que de hecho se trataba de una nueva Constitución, la cual fundó en el territorio helvético una república federal representativa conformada por 19 cantones soberanos dueños de idénticos derechos.

El Acta de Mediación dispuso que la autoridad suprema de la confederación fuera una Dieta Federal compuesta por representantes cuyo número resultara proporcional a la población de cada cantón. No existía una capital fija para la nación. La dieta se reunía anualmente de manera alternativa en seis distintos cantones (tres protestantes y tres católicos). A diferencia del parlamento anterior a la intervención francesa, donde todas las decisiones debían tomarse de forma unánime, en la nueva Dieta sólo se necesitaba una mayoría simple para la adopción de una resolución y sólo la declaración de guerra y la firma de tratados internacionales exigían una mayoría de tres cuartos.

Tras la derrota de Napoleón, suiza adoptó en 1815 una nueva Constitución, la cual se inspiró en una proporción considerable en la Acta de Mediación, aunque estableciendo algunas modificaciones importantes. La representación por cada cantón en la dieta Federal volvió a ser paritaria. También se decretó que solamente tres ciudades (Zurich, Berna y Lucerna) fungirían rotativamente como capital federal por un período para cada una de dos años.

Durante la tercera y cuarta décadas del siglo pasado, las rivalidades religiosas entre los cantones volvieron a hacer su aparición. Siete cantones

católicos decidieron separarse de la confederación para fundar la Liga de Sonderbund. En 1847, la Dieta Federal resolvió intervenir militarmente para disolver la Liga, lo que estuvo a punto de provocar una guerra civil generalizada entre los suizos. Un año más tarde se redactó una nueva Constitución, la cual reconoció la soberanía de los cantones. Sin embargo, en diversos renglones el poder central dispondría desde entonces de atribuciones más extensas que antes.

La confederación se comprometió a salvaguardar los derechos y libertades de sus miembros, haciéndose cargo de la defensa nacional y de la seguridad interior. Asimismo, le correspondería el manejo de las relaciones exteriores, la percepción de los aranceles aduaneros, la administración de los correos, la acuñación de moneda y el control de los pesos y medidas. Por su parte, los cantones tendrían plena libertad para administrar la justicia, la instrucción pública, y la asistencia social. Cada cantón mantuvo el derecho de dirigir con pleno arbitrio su política eclesiástica.

El Parlamento federal se convirtió en bicamaral, siguiendo el modelo norteamericano. Hasta el día de hoy, el Consejo Nacional está compuesto por 200 miembros, electos directamente por los ciudadanos, según el número de habitantes de cada cantón. El Consejo de los Estados se conforma con 46 representantes (dos por cada cantón). Ambas cámaras legislativas gozan de igualdad de estatus y todas las iniciativas puestas a la consideración del Parlamento deben ser aprobadas tanto por el Consejo Nacional como por el consejo de los Estados.

El poder ejecutivo recae en un cuerpo colegiado de siete miembros: el Consejo Federal, que es electo en una sesión conjunta de ambas cámaras del Parlamento al inicio de la legislatura. Contrariamente a lo que ocurre en el resto de los regímenes parlamentarios, el Consejo Federal no puede ser

obligado a dimitir por un voto de censura parlamentario. La presidencia del consejo Federal es rotativa y es ejercida por un período de un año. Corresponde a quien se desempeña como presidente del Consejo Federal la jefatura del Estado suizo.

En 1874 la constitución experimentó una revisión a fondo, que otorgó a la autoridad central una mayor competencia en los asuntos judiciales y militares, pero que también instituyó en el país métodos de democracia directa tales como el referéndum y la iniciativa popular. Tras las reformas de 1874, se dio forma definitiva al federalismo suizo, que hasta la fecha ha funcionado satisfactoriamente en el marco de una nación multilingüe y plurinomial.

En la actualidad son 23 los cantones que forman parte de la Confederación Suiza, los cantones son entidades soberanas y autónomas dotadas de sus propias instituciones políticas tales como gobierno, parlamento y tribunales. Como sucede en la escala federal, el gobierno cantonal es designado por el parlamento local, pero este último no tiene la capacidad de destituir al primero mediante un voto de desconfianza. El gobierno es un cuerpo colegiado cuyas decisiones, tal como sucede con el Consejo Federal, deben ser tomadas mediante el consenso de sus miembros.

Antes de ser redactada la Constitución Federal, los cantones gozaban de soberanía territorial. Eran capaces de percibir aranceles aduanales, administraban justicia, poseían moneda propia y sólo trabajaban juntos en ciertos campos de política extranjera. Con la Constitución de 1848 y las reformas de 1874 se fundó un Estado federado que daría lugar a una mayor centralización de la toma de decisiones, pero salvaguardando la autonomía básica de los cantones.

En Suiza, la federación tiene el derecho exclusivo de dictar leyes y ejecutarlas en lo que se refiere a aduanas, moneda, correos y telecomunicaciones, ferrocarriles y navegación. También la federación se encarga de legislar, y los cantones de ejecutar, sobre pesos y medidas, tráfico de carreteras, organización militar, legislación del trabajo, seguros sociales y derecho civil y penal. Lo que atañe a policía, asistencia social, vivienda subvencionada y culto son competencia exclusiva de los cantones. En lo concerniente a política fiscal y tributaria, construcción de carreteras, regulación de caza y pesca, seguros de enfermedad e instrucción pública, la Constitución prescribe la posibilidad de la existencia de una legislación separada, federal y cantonal, lo que ha provocado un número considerable de disputas entre las entidades y el centro.

Aunque "soberanos", los cantones deben hacer que sus legislaciones locales no contradigan a la Constitución Federal y además tienen la obligación de proveer a sus ciudadanos de un sistema democrático e igualitario.

La entidad política más pequeña en Suiza es la comuna. Existen 3,022 comunas en el país, desde diminutas aldeas habitadas por menos de 50 habitantes hasta grandes ciudades como Zurich, que cuenta con más de 400,000 habitantes. En las comunas pequeñas los pobladores se reúnen en una Asamblea Comunal para decidir sobre los asuntos corrientes de la comunidad. La autoridad ejecutiva recae en un consejo comunal, elegido por la Asamblea. En las comunas grandes donde no es posible reunir a toda la población en una asamblea, existe un Parlamento Comunal electo por los habitantes de la ciudad.

- El Gobierno de Berna

Como ya hemos visto, no fue sino hasta la redacción de la constitución Federal de 1848 que se estableció a Berna como la única capital. Pese a que el país acababa de salir de un serio enfrentamiento entre católicos y protestantes, la confederación decidió no establecer la sede de los poderes federales en una ciudad “nueva” ni se dispuso la creación de un Distrito Federal, para que albergara a la capital. Se escogió a Berna en razón fundamentalmente a su ubicación geográfica, justo en medio de la frontera que divide a los protestantes de los católicos y a los habitantes de la lengua alemana con los francófonos, como un compromiso entre los principales conglomerados religiosos y lingüísticos de la nación.

Es así como la capital suiza se estableció en un sitio neutral o de “compromiso”, para satisfacer a los distintos grupos que conforman al país, pero no en un lugar “inventado” a imitación de lo que ocurría en los Estados Unidos con el Distrito de Columbia.

Berna es, además de sede del Parlamento y del gobierno federal, capital del cantón de Berna. Los habitantes de la ciudad no vieron de ninguna manera reducidos sus derechos políticos en el momento en que se decidió que ahí se asentaran los poderes federales. Berna es una comunidad de 134,400 habitantes (1990) que para su gobierno cuenta con un Parlamento Comunal electo en comicios directos por los ciudadanos. El Parlamento Comunal designa a los miembros del Consejo Comunal, que es el encargado de ejercer la autoridad ejecutiva en la ciudad. Berna, como el resto de las comunas suizas, dispone de un campo autónomo en el que ejerce un relativo poder de decisión. Su competencia está definida en la ley cantonal de Berna. Entre las tareas más importantes que toca desempeñar a la comuna destacan: la impartición de instrucción primaria y secundaria, el

otorgamiento de asistencia social, la dirección de la policía municipal, el aprovisionamiento de servicios públicos (Tales como gas, electricidad y agua) y la regulación del tráfico público local. La administración de justicia atañe fundamentalmente al cantón, excepto en aquellos renglones que están expresamente reservados a la federación. Cabe decir que la sede del Tribunal Federal Suizo, la máxima autoridad judicial del país, está en Lausana y no en Berna, donde están establecidas las dos cámaras del Parlamento Federal y el Consejo Federal.

Tenemos entonces que, pese a ser una capital federal, Berna no ve de ninguna forma alienados o disminuidos sus derechos como comuna. Se desenvuelve como capital de un cantón sin ningún obstáculo y su gobierno local no se ve alterado de ninguna manera; es como el de cualquier otra comuna del país.

Por sus antecedentes históricos, como cabeza de uno de los principales cantones suizos, hubiese resultado imposible exigirle a Berna que redujera los derechos políticos de sus ciudadanos. Por otra parte, la experiencia suiza demostró que pese a las diferencias religiosas y lingüísticas que prevalecen entre la población del país no fue nunca necesaria la creación de un territorio neutral que fungiera ex profeso como el asiento de la capital. En un principio la sede del Parlamento se rotaba periódicamente entre seis ciudades (tres católicas y tres protestantes) hasta que la Constitución de 1815 limitó a tres el número de ciudades a las que les correspondería bianualmente la distinción de ser capital de la Confederación: Zurich (protestante y de habla alemana), Lucerna (católica y francófona) y Berna (de habla alemana y con mayoría protestante, pero considerada por su posición geográfica como "neutral"). En ningún caso se consideró necesario suspender el curso normal de los asuntos locales de las ciudades cuando a estas tocaba ser capital y jamás se presentaron problemas políticos o

administrativos entre el gobierno de la comuna y la autoridad central que entorpeciera la labor del Parlamento o del Consejo Federal. Estas son las principales razones por las que Berna funciona como una comuna normal, sin que hasta el momento hayan surgido dificultades que hagan incompatibles la presencia en la ciudad de los poderes federales con el libre desarrollo de la administración local.

2.6. Austria.

Después de la disolución del Imperio Austro-Húngaro tras su derrota en la Primera Guerra Mundial, las naciones no germanas decidieron independizarse para fundar nuevos Estados en el centro de Europa. Austria quedó así ante la necesidad de reorganizarse políticamente para adaptarse a las exigencias del nuevo panorama internacional, cosa que no era una tarea fácil. La población germana del imperio había sido durante mucho tiempo una "clase dominante" beneficiada constantemente por la monarquía de los Habsburgo, mientras que los esclavos eran considerados como "súbditos de segunda". Al desaparecer la Corona, el nuevo país se vio amenazado por la anarquía y la guerra civil. La república era vista con desconfianza por la burguesía, mientras que los grupos más extremistas postulaban un pangermanismo militante que pretendía unir a las antiguas provincias austriacas germanófonas con Alemania.

Para afrontar la caótica situación consecuencia de la derrota en la guerra, los austriacos fortalecieron el poder de las autoridades provinciales. Con la desaparición de un poder central fuerte las provincias se convirtieron en los actores políticos más importantes. Las Dietas (parlamentos locales) asumieron el verdadero control político-administrativo del país, dejando a la autoridad central poca influencia. De hecho, durante los primeros años

posteriores a 1918 no existió en Austria más autoridad efectiva que la de los gobiernos provinciales, los cuales se hicieron responsables de la administración de la vida pública nacional, con lo que se evitó que imperara la completa anarquía en un país que había sido humillado.

La autonomía con la que las provincias se manejaron desde el final de la guerra fue un factor importante, pero no el único que determinó el carácter federal de la Primera República austriaca. También influyó en grados nada despreciables la división que existía en el país entre el sector rural y el industrial, entre la ciudad y el campo, entre el catolicismo conservador (predominante en las regiones alpinas) y el socialismo (popular en Viena y en la Baja Austria). La Guerra Mundial y la desmembración del Imperio habían empeorado la situación de los granjeros y agricultores, que vieron disminuir la dimensión de los mercados domésticos, mientras que la industria no se veía tan severamente perjudicada. Las provincias económicamente más débiles demandaban garantías de autogobierno para no caer bajo el completo dominio de los centros industriales.

Todas estas razones económicas y políticas sentaron las bases para la fundación de un Estado federal en Austria nación que, por otro lado, constituía una unidad nacional y cultural homogénea. Un mismo idioma, una sola religión y una historia común otorgaban a los austriacos suficientes razones para mantenerse unidos.

En 1920 se promulgó la Constitución federal de la república austriaca. La nueva federación quedaba conformada por nueve provincias autónomas (Länder): Burgenland, Carintia, Baja Austria, Alta Austria, Salzburgo, Estiria, Tirol, Voralberg y Viena. Cada una de ellas contando con el derecho de tener su propio parlamento (Landtag), su propio gobierno y su propia Constitución. El Parlamento Federal es desde entonces bicamaral, con una

cámara baja (Nationalrat), electa directamente por el pueblo bajo las normas de un sistema proporcional y con una cámara alta o Consejo Federal (Bundesrat) cuyos miembros son designados por los parlamentos locales de cada provincia.

Se dispuso desde un principio que tanto el número de los representantes en la Nationalrat como el de los integrantes del Bundesrat, contrariamente a lo que sucede en otros federalismos (como en Estados Unidos, México o Australia) donde se busca igualdad en el número de delegados a la cámara alta como una garantía de "paridad" para todas las entidades federativas, especialmente para las menos pobladas. Las facultades del Senado nunca han sido muy numerosas. El órgano que presuntamente representa los intereses de las provincias sólo es capaz de imponer un veto suspensivo sobre la legislación que se presenta para su consideración. Por lo que toca a las finanzas públicas, el Consejo Federal no tiene ninguna injerencia.

Durante el transcurso de los años veinte imperó en Austria una aguda inestabilidad política, que fue un reflejo de la difícil situación por la que a la sazón atravesaba la República de Weimar en Alemania, Existían en el país una infinidad de partidos con representación en el Parlamento, mientras que las organizaciones pangermanas de ultraderecha multiplicaban sus actividades en contra del régimen republicano y los comunistas fomentaban el enfrentamiento social. La crisis económica golpeó con fuerza a la sociedad austriaca, provocando una monstruosa inflación y un pavoroso desempleo. Para hacer frente a este panorama, el parlamento Federal aprobó una serie de reformas constitucionales con el propósito de fortalecer los poderes del gobierno central. En consecuencia, las facultades de las autoridades provinciales disminuyeron drásticamente. En 1929 el presidente de la República, que hasta ese momento no pasaba de ser una figura decorativa, cobró una mayor influencia. El jefe de Estado era electo en

comicios director por los electores y su autoridad apareció como la única capaz de salvar a la república de la catástrofe. No obstante, todo fue en vano. La Constitución fue anulada por el dirigente fascista Dolfuss en 1934 y cuatro años más tarde la Primera República conoció su fin tras la anexión de Austria al III Reich.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la Constitución Federal fue restablecida bajo el texto de 1929. La Segunda República es desde entonces un régimen parlamentario federal, donde el presidente es electo directamente por los ciudadanos y cuenta, por lo menos formalmente, con poderes considerables. El Parlamento conservó su carácter bicameral, aunque el Consejo Federal desempeña un papel secundario. Asimismo, las facultades del gobierno federal son múltiples y, si atendemos a la realidad política, hacen de Austria una nación más parecida a los Estados centralistas europeos que a los federales.

En efecto, aunque constitucionalmente Austria es una federación, políticamente el país exhibe un grado considerable de centralización. Los gobiernos provinciales sólo tienen facultades sobre algunos aspectos de la planeación económica y agrícola regional, además de ser los encargados de proporcionar algunos de los servicios públicos urbanos y rurales. Pero la educación, la policía, la administración del servicio postal, los ferrocarriles, la recaudación de impuestos al ingreso y la implantación de las políticas económicas y sociales son responsabilidad federal. La debilidad financiera de las provincias, que dependen casi por completo del subsidio federal, es la causa principal de la centralización del poder en Austria.

El presidente de la República tiene la capacidad de disolver en el momento que él o el gobierno federal lo crean oportuno a cualquiera de los Landtags. El Poder Judicial es por completo asunto federal. Ni siquiera el control de las

actividades culturales es delegada enteramente a las administraciones locales, las cuales están confinadas a la mera administración de las leyes federales y a la resolución de algunos problemas regionales.

Todo estado está dividido en municipios, que son definidos por la Constitución como "una corporación territorial con derecho a administrarse por sí misma". El municipio austriaco, es según la carta fundamental, una "corporación económica independiente" con derecho, dentro de los límites de las leyes federales y regionales, a poseer y adquirir toda clase de bienes, a administrar su presupuesto con autonomía y a establecer algunos tipos de exacciones. Todo municipio con más de 20,000 habitantes tiene la posibilidad de poseer, si ese es su deseo, un estatuto especial de régimen urbano.

El gobierno de los municipios es ejercido por el ayuntamiento, que es electo de forma directa por los ciudadanos. El ayuntamiento designa a un Consejo Municipal, que es presidido por un alcalde.

- El gobierno de Viena.

Al proclamarse la república federal en 1920, se dispuso que Viena se constituyera en la capital de la república. La ciudad que había sido sede de la Casa de los Habsburgo mantenía así su predominio político sobre el resto de la nación austriaca, a pesar de la gran desconfianza que prevalecía en la mayor parte de las provincias, más inclinadas al conservadurismo católico, frente a la fuerza de las corrientes socialistas en Viena. La capital federal se convirtió en un estado más de la unión, dueña de idénticos derechos que el resto de los Länder. La elección de Viena como asiento de los Poderes federales acrecentó la centralización del poder durante la Primera República y también en el período post 1945.

Actualmente, Viena es una ciudad con 1'534,000 habitantes que por sí sola constituye uno de los estados federales austriacos. Viena es el único estado de la federación que no está dividida en municipios, ya que la ciudad capital además de tener los mismos derechos que el resto de las entidades es al mismo tiempo un solo municipio. Según el artículo 198 de la Constitución, en la capital federal el Ayuntamiento tendrá las funciones de una Dieta Regional, la Comisión Municipal ostentará las funciones de un Gobernador Provincial y el alcalde las de un gobernador. Los miembros del Ayuntamiento, que en ningún caso podrá exceder el número de cien, designan a quienes conformarán la Comisión Municipal y a quien fungirá como alcalde. La elección para elegir al ayuntamiento se celebra bajo las bases de un sistema proporcional. Tanto el alcalde como la Comisión Municipal son responsables ante el Ayuntamiento, que podrá decidir mediante un "voto de desconfianza" la dimensión del gobierno de la ciudad.

El gobierno local en Viena, como los del resto de las provincias, tiene una serie de importantes limitaciones. La federación se reserva el derecho exclusivo de recaudar impuestos al ingreso; de impartir justicia; de diseñar y ejecutar las políticas en los renglones educativo, económico y social; de conservar y administrar los bienes nacionales y de reglamentar sobre los medios de comunicación y de transporte. Asimismo, el Presidente Federal tiene la posibilidad de disolver al ayuntamiento cuando lo considere apropiado o si el gobierno central así se lo solicita. En así como al Consejo municipal se le delega únicamente la responsabilidad de proporcionar algunos de los servicios urbanos más elementales.

Austria es el ejemplo de un Estado que en virtud de su Constitución mantiene una estructura federal formal, pero que atendiendo a los términos de la realidad política se acerca más por su funcionamiento real a una

república centralista. Viena es una "ciudad estado" que al mismo tiempo de ser capital es una de las entidades federativas, sin que este hecho sea óbice para el cabal desempeño del gobierno federal. Al contrario de lo que sucede en las federaciones americanas, en Australia y en la India, en Austria no se buscó una ciudad "neutral" para que fungiera como la sede de los Poderes federales ni hubo la necesidad de recurrir a la formación de un distrito federal donde se enajenaran los derechos políticos de los capitalistas a nivel local como una "garantía de gobernabilidad" a la federación.

2.7. Comunidad de Estados Independientes.

La Ciudad de Moscú.

Situada en las orillas del río Moscova, afluente del Volga, es la ciudad más poblada de la extinta Unión Soviética; cuenta aproximadamente con 6 millones 500 mil habitantes. Moscú es capital de una provincia homónima que gravita en torno del primitivo núcleo histórico -el Kremlin- y se extiende en unos 890 kilómetros cuadrados, de los cuales casi una sexta parte está reservada zona verde. A partir de la caída del gobierno comunista, esta importante y legendaria ciudad es capital de la Federación Rusa. Constituye también el eje de toda la actividad política, cultural e industrial de la Federación Rusa; sus industrias se muestran particularmente activas en los sectores metal-mecánico (automóviles, tractores, material ferroviario, armamento), electrónico, textil, químico, alimentario, gráfico-editorial y de la construcción.

La red de vías de comunicación que convergen en ella hacen de Moscú el corazón de Asia Occidental y Central; de ella parten, como un haz de rayos, ferrocarriles que unen a la ex URSS con Europa Centro-occidental, con Asia

Central y con el Lejano Oriente. Además, llegan a ella numerosos canales que unen al río Moscova con el Volga y el Don. Moscú fue fundada en el siglo XII, y en 1328 se convirtió en la capital de Moscovia.

En el siguiente siglo, al trasladarse Kiev a Moscú el Metropolitano (máximo jefe de la Iglesia Ortodoxa Rusa) esta última ciudad se convirtió en el centro comercial, político y religioso de todos los territorios en torno a Moscovia.

Esto ha cambiado a partir de diciembre de 1990 cuando Moscú restringe su papel, al pasar a ser capital de la Federación Rusa y, como tal, una más de las capitales de las repúblicas que firmaron el pacto para la creación de la Comunidad de Estados Independientes. Todavía, ahora, la estructura administrativo-gubernamental de Moscú sigue estrictamente, en el marco de la Federación Rusa, los lineamientos que para el gobierno general de la Unión establecía la abolida constitución socialista en su artículo 3º y que podemos sintetizar de la siguiente manera:

El poder público se constituye bajo el régimen y según el principio del centralismo democrático, el cual se sustenta en dos premisas fundamentales establecidas en el propio artículo:

- Primera. Las decisiones de los órganos superiores tienen carácter obligatorio para los inferiores.

- Segunda. Todas las entidades gubernamentales son elegidas por votación popular directa, de donde se deriva el derecho del pueblo a que sus autoridades le rindan cuenta de su actuación, ya que además y según declaración contenida en el artículo 2º del propio ordenamiento, en el pueblo reside la soberanía y a él pertenece todo el poder.

Con lo anterior queda establecido que no existía en la URSS el sistema de frenos y contrapesos que representa la división de poderes; sin embargo, las funciones sí estaban plenamente diferenciadas, aunque las autoridades que las desempeñaban quedaban, a fin de cuentas, supeditadas al poder central en la pirámide de las jerarquías políticas. Hoy, el antiguo soviét de Moscú (una especie de asamblea o parlamento local) ha pasado a ser un auténtico contrapeso frente al poder central de la Federación Rusa.

Tocante a esta actividad, la prerrogativa más importante que tiene la población moscovita es la de presentar iniciativas de ley. Respecto de la formación y aceptación de leyes, cuyo campo de aplicación incluye a la ciudad, su participación es mínima, aunque más importante que la reservada a las demás ciudades de la Federación, en virtud de que el número de representantes de la capital es mucho mayor que el de las demás.

A. Función Judicial. Estas funciones están confiadas, a partir de 1991, a los siguientes organismos:

- Tribunal Supremo de la Federación Rusa.
- Tribunales de los Territorios, Regiones y Ciudades.
- Tribunales de las Regiones y Comarcas Autónomas.
- Tribunales Populares Distritales (urbanos).
- Tribunales Militares en el Seno de las Fuerzas Armadas.

Coincidente con la forma general de gobierno establecida, el control político del máximo órgano judicial lo ejerce el Soviet de la Federación Rusa, en tanto que los locales están bajo el control del Soviet de Moscú. Los demás tribunales jerárquicamente inferiores al Tribunal Supremo se encuentran sujetos a la supervisión de éste en el desempeño de sus funciones como administradores de justicia.

La regla general en cuanto al nombramiento de las más altas autoridades judiciales es la de ser designados por el Soviet de la Federación; sin embargo, los jueces y jurados populares de las ciudades –y tal es el caso de Moscú- son elegidos por sufragio popular universal, directo y secreto, además de que los electores tienen la facultad de revocar, por mayoría, dichos nombramientos. Los funcionarios judiciales electos duran en su encargo, tratándose de los jueces, cinco años, y los jurados populares, dos años y medio.

B. Función ejecutiva. El órgano encargado de la ejecución de las leyes y de la observancia de su cumplimiento, así como de la administración general de la ciudad de Moscú es el Soviet de Diputados Federales, cuya elección es prerrogativa de la ciudadanía moscovita. Se encuentra subordinado en su actuación al poder central; ejerce sus funciones por medio de comités ejecutivos integrados por funcionarios elegidos por los propios diputados entre ellos mismos. Las principales funciones de los diputados federales son las siguientes:

1. Dirigir todos los sectores de edificación estatal, económica y socio-cultural.

2. Adoptar decisiones, asegurándose de su cumplimiento y controlando su aplicación.
3. Participar en la discusión de los asuntos de importancia para la Federación.
4. Intervenir en la elaboración del presupuesto local.
5. Contribuir al fortalecimiento de la capacidad defensiva de la Federación.
6. Controlar y coordinar la actuación de las instituciones encargadas de los servicios públicos.
7. Verificar la correcta utilización y conservación de los recursos laborales.

Pueden ser electos diputados populares los ciudadanos que hayan cumplido 18 años de edad. La elección es por sufragio universal directo y secreto y el término del mandato es de tres años. Son legalmente considerados mandatarios de sus electores, por tanto, están obligados a tomar en cuenta las necesidades que éstos les manifiesten a través de los organismos sociales y es derecho de dichos mandantes, revocar por mayoría de votos el nombramiento de sus representantes, en caso de que no cumplan fielmente con sus obligaciones.

Es sin lugar a dudas muy interesante este poder concedido a la ciudadanía para impedir que los funcionarios locales olviden defender los intereses de quienes los eligieron, para congraciarse con los funcionarios centrales. No obstante, pese a las demás medidas preventivas y declaraciones de

principios democráticos consignados en la Constitución para evitar abusos de la autoridad, comparto la idea de Montesquieu de que “al poder sólo puede frenarlo el poder, y cualquier solución que pretenda darse a esta cuestión está irremisiblemente condenada a fracasar”.

Concluido el análisis comparativo de las capitales más importantes del mundo que se asemejan a nuestra ciudad, continuamos con las características de nuestro Distrito Federal.

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

CAPÍTULO TERCERO

**Creación y orígenes de la Asamblea de
Representantes del Distrito Federal**

**"CUANDO LA VIDA DA FACULTADES, DA
JUNTO A ELLAS RESPONSABILIDADES".**

RÓMULO GALLEGOS.

3. CREACIÓN Y ORÍGENES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

3.1. ¿Qué originó la creación de la ARDF?

En los años ochentas, el Distrito Federal se enfrenta a un importante problema de carácter político, relacionado con la urgencia de los ciudadanos, quienes día con día más conscientes y politizados, se resienten más a estar privados de sus derechos políticos. En este sentido, y al convertirse en una población cada vez más ilustrada, demandan que se le otorguen mayores posibilidades de participación dentro de la vida política de la entidad soberana en la que habitan. La falta de un Congreso Local en el Distrito Federal y la imposibilidad de los órganos de participación ciudadana para alcanzar la democracia, fueron razones prioritarias para alentar la creación del un órgano en el que se vieran representados los habitantes de la capital, y en el que se encontraran verdaderos gestores que coadyuvaran a que se desarrollara una mejor relación entre gobierno y sociedad.

Los órganos de colaboración vecinal resultaron canales de participación ciudadana insuficientes y demasiado limitados, para dar respuesta a la problemática citadina, misma que se debía a que estas instancias no contaban con capacidad decisoria para establecer disposiciones de carácter general y obligatorio, pues sólo colaboraban indirectamente con las autoridades, en su estricto carácter de gestores.

En este contexto y ante la difícil solución de la unidad, las fuerzas políticas presionaron constantemente para que el poder ejecutivo federal aceptara reformas políticas y administrativas para conformar una nueva estructura en los órganos de gobierno del Distrito Federal.

Por lo anterior, a partir de 1986, dentro de la agenda política nacional, se incluye para discusión como un tema prioritario el de “La democratización del Distrito Federal”, con lo cual posteriormente se da origen a la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en la que se crearía un proceso mediante el cual se restituiría el ejercicio de los derechos políticos a quienes habitan en el D.F., dando en un inicio la posibilidad de que esta instancia emitiera bandos de policía y buen gobierno.

3.2. Iniciativa de Reforma Constitucional de Miguel de la Madrid Hurtado para la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Desde el inicio de sus labores como candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República, Miguel de la Madrid Hurtado recogió la demanda ciudadana de crear nuevas instancias de representación popular acordes a las necesidades de reformas constitucionales y jurídicas para la democratización del Distrito Federal; tal y como lo podemos observar en su discurso promulgado en una reunión del CEPES el 21 de mayo de 1982, en el que manifestó:

“Es obvio que el arreglo constitucional pensado por nuestro constituyente para los estados federados, no es el adecuado para el asiento de los poderes federales. Tenemos que conservar y avenir la unidad de mando entre desgastantes conflictos políticos, con una mayor participación y representación popular. Ambas finalidades no son incompatibles, pero sí se requiere, para encontrar fórmulas viables un esfuerzo de imaginación y creatividad”.

Por otra parte, en su Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el ahora ex Presidente de la Madrid plasmó dentro del rubro de la Política Regional, y en los apartados de Participación Social en el Distrito Federal, el siguiente objetivo:

“...la planeación para el desarrollo del Distrito Federal deberá propugnar por ampliar los cauces de participación ciudadana en los actos de gobierno; impulsar la participación ciudadana a nivel delegacional; articular las necesidades de planeación urbana con las aspiraciones de los ciudadanos; y apoyar y orientar la administración gubernamental en la participación plena de la sociedad.”¹

Como podemos observar, es durante el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid que se toma la decisión de crear un órgano que le de representatividad a los ciudadanos que habitan el Distrito Federal.

Como parte de los trabajos de la reforma política, durante esa administración se realizó una consulta popular cuya convocatoria se presentó en el mes de junio de 1986, teniendo como tema central el de “La Renovación Política Electoral en el Gobierno del Distrito Federal”, derivado de esto se decide crear a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Cabe mencionar que en la consulta realizada se buscaba darle un carácter democrático al Distrito Federal, pero surgieron dos vertientes que no podían tener una armonización lógica, en las cuales se proponía lo siguiente:

¹ *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, Presidencia de la República, 1983, p. 87

- A. "Mantener al Distrito Federal con sus estatus político y jurídico actual de territorio federal, con la superficie que hoy ocupa y con su carácter de asiento de los poderes federales; y

- B. La creación de un estado libre y autónomo en el territorio del Distrito Federal, con la elección directa del gobernador, de los diputados al correspondiente Congreso Local y de los presidentes municipales y ayuntamientos que suplirían a las actuales delegaciones políticas del Distrito Federal."²

Al ser evidente que no era fácil realizar una reforma democrática a fondo sin tomar en cuenta la naturaleza del Distrito Federal como la sede de la Federación, se decidió emprender una serie de medidas que quedarán en un punto medio: no se le quita al Distrito Federal la calidad de sede, pero tampoco se le niega la democratización que pide a gritos.

Es por eso que se decide crear la Asamblea de Representantes, pero con una gama de deficiencias y de características, tanto parlamentarias como administrativas, que le quiten claridad a su carácter sui generis.

Este órgano de nueva creación iba a estar "paralelo a una serie de organismos como los comités de manzana, las asociaciones de residentes, las juntas de vecinos y un consejo consultivo",³ todos encaminados a un fin común: representar a los ciudadanos del Distrito Federal.

Se da luz verde a este proyecto y es el 10 de agosto de 1987, cuando se publican una serie de reformas a la Constitución Federal, dentro de las

² Iniciativa de ley presentada ante el Congreso de la Unión por el Presidente Miguel de la Madrid el día 23 de diciembre de 1986.

³ Loeza Reyes, Laura. *Participación ciudadana y Gobierno en el D.F.*, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Año XXXV, Nueva Época, abril-septiembre, 1989, p. 163.

cuales se encuentra la realizada al artículo 73, en su fracción VI, en la que se regulaba dicho órgano.

La Asamblea era considerada “como un órgano de regulación política en la que la población vertería sus demandas a través de representantes que previamente eligió”.⁴

La función de la Asamblea de Representantes era la de representar a la ciudadanía del Distrito Federal, por considerar que el Congreso de la Unión, al tener un doble carácter de legislativo federal y de legislativo local para el Distrito Federal, no daba esa representatividad que los ciudadanos necesitaban.

Para terminar con el origen de la Asamblea de Representantes. Volvemos con la exposición de motivos del entonces Presidente de la Madrid, en donde agrega que:

“En las audiencias públicas de consulta sobre la participación ciudadana del gobierno del Distrito Federal se reconoció mayoritariamente la necesidad de mantener un territorio exclusivo para los Poderes Federales en su ubicación y extensión actuales, y se propuso que el fortalecimiento y el enriquecimiento de la democracia pueda alcanzarse con la creación de una Asamblea de Diputados para el Distrito Federal, con el perfeccionamiento y profundización de la Administración Pública Federal, y con el fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social”.⁵

⁴ *Ibidem*, p. 164.

⁵ Iniciativa de ley presentada ante el Congreso de la Unión por el Presidente Miguel de la Madrid el día 23 de diciembre de 1986.

Cuando veamos la evolución que sufre la Asamblea de Representantes en cuanto a sus facultades, entenderemos que si se quería formar un Congreso Local para el Distrito Federal, desde un principio se le debieron de haber otorgado las facultades propias de un Poder Legislativo Local y no otorgárselas poco a poco.

3.3. Evolución de las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La naturaleza jurídica de la Asamblea de Representantes fue la de actuar como un órgano vigilante de la administración pública en el Distrito Federal, además de ser un representante de la comunidad pero sin autoridad para imponer mandatos legislativos.

La Asamblea de Representantes se constituyó como un cuerpo colegiado que debía tomar acuerdos benéficos para sus representados, era figura de los ciudadanos al escuchar sus demandas, pero carecía del poder para resolverlas por sí misma, lo cual le dio el calificativo de ser una intermediaria más entre los ciudadanos y el Poder Ejecutivo.

Desde un principio, este órgano ha estado integrado por 40 representantes electos por el principio de mayoría relativa y por 26 más electos según el principio de representación proporcional.

Se estableció la elección de los representantes cada tres años, señalándose que por cada representante titular, deberá existir la figura de un suplente. Asimismo, se mencionó como requisito para ser representante el cumplir con lo establecido en el artículo 55 Constitucional, en el que se enumeran los requisitos para ser diputado federal.

- La Primera Asamblea de Representantes.

En 1988 se instaló formalmente la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de los 66 representantes electos, el PRI obtuvo 34 escaños (24 de mayoría y 10 de representación proporcional), el PAN 18 (13 de mayoría y 5 de representación proporcional), el PFCRN 6 (3 y 3 respectivamente), el PPS, PARM y PMS sólo tuvieron escaños de representación proporcional.

Es importante señalar que en sus inicios las facultades de esta Asamblea eran la de realizar actos de gestión así como la de emitir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, mal basando en esto su carácter de legislativo.

Para realizar estas funciones, la Asamblea de Representantes se dividió en las siguientes comisiones:

- Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil.
- Comisión de Administración, Procuración de Justicia y Derechos Humanos.
- Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica.
- Comisión de Abasto y Distribución de Alimentos, Mercados, Rastros, Establecimientos Mercantiles y Comercio en la Vía Pública.
- Comisión de Educación, Salud y Asistencia Social.

- Comisión de Tránsito, Vialidad y Transporte Urbano.
- Comisión de Fomento Económico y Protección al Empleo, Trabajo no asalariado y Previsión Social, Turismo y Servicios de Alojamiento e Industria.
- Comisión de Vigilancia de la Administración Presupuestal y Contable del Distrito Federal.

Esta Asamblea, expidió 124 iniciativas, de las cuales se aprobaron 12. Éstas correspondían a reglamentos, bandos, ordenanzas y modificaciones a artículos constitucionales y leyes.

Dentro de los reglamentos que este órgano de vigilancia emitía, destacan los siguientes:

Este tipo de reglamentos sirven para facilitar la aplicación de las disposiciones legislativas, el proveer significa ejecutar, poner los medios, es por eso que el Presidente expide los reglamentos.

- Reglamentos Interiores de la Administración Pública. “Que tiene por finalidad regular el orden y la disciplina en los servicios públicos y demás funciones administrativas”.⁶
- Reglamentos Autónomos. Son reglamentos en donde se dan sus propias normas y su propio contenido, es decir, no desarrollan ninguna ley, sólo tienen sus propias disposiciones y para que jurídicamente tengan validez deben ser reconocidos por la

⁶ Serra Rojas, Andrés, *Derecho, Op Cit.*, p. 192.

Constitución, además, debe de existir la autorización para que puedan ser elaborados.

Estos reglamentos se les denomina comúnmente como reglamentos de policía y buen gobierno, ya que sus disposiciones jurídicas son de naturaleza preventiva, como por ejemplo la ley de tránsito, la cual evita que haya accidentes, por lo tanto es una medida de tipo preventivo, siendo creados por la necesidad de tener un control en las grandes urbes, ya que permiten el desarrollo equilibrado de las ciudades.

En las entidades federativas son los Gobernadores quienes expiden esta clase de reglamentos. En el Municipio, es el Ayuntamiento quien tiene la facultad de elaborar los reglamentos de policía y buen gobierno.

Como vemos, aunque no son exclusivos del Poder Ejecutivo, son realizados por éste en los tres niveles de gobierno, súbitamente se le da esta facultad a la Asamblea de Representantes, lo cual ocasiona una confusión en cuanto a su naturaleza jurídica.

Los reglamentos tienen como finalidad primera explicar la aplicación de las leyes y, aunque se habla de que los de policía y buen gobierno son autónomos, consideramos que no es así, ya que si bien tienen sus propias normas, éstas siempre se encuentran supeditadas a lo que se establezca por el Congreso de la Unión.

Los reglamentos autónomos tampoco podrán contravenir las leyes que emita el Congreso de la Unión. Ni los decretos emitidos por el Presidente de la República.

“La Asamblea de Representantes” se consideró en sus orígenes “como un órgano paralelo al Congreso de la Unión que, presentando ciertos tintes legislativos, realizaba fundamentalmente funciones municipales”.⁷

Las facultades que a continuación describimos son las que constitucionalmente se señalaron en su creación:

- La Asamblea de Representantes puede expedir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, este tipo de disposiciones generales no pueden ser contrarias a la Constitución Federal, ni tampoco a las leyes y decretos que expida el Congreso de la Unión.
- Los bandos o reglamentos de policía y buen gobierno, que la mayoría de las autoridades los señalan como sinónimos, y las ordenanzas que son mandatos dirigidos a la Administración Pública, son considerados como una manera de manifestar su facultad legislativa, con lo que no estamos de acuerdo porque estas disposiciones sólo se dirigen al ámbito administrativo.
- Hacer propuestas al Presidente de la República para que tome en consideración algunos problemas prioritarios del Distrito Federal, con el propósito de que sean incluidos en el presupuesto de egresos del Distrito Federal, enviándolas a la Cámara de Diputados para su aprobación.
- Recibir informes cada tres meses de los funcionarios administrativos del Distrito Federal, referente a la aplicación del presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizarlos y con

⁷ Sayeg Helú, Jorge. *El Poder Legislativo Mexicano*, p. 172.

posterioridad enviarlos al Congreso de la Unión, para que se incluyan en la revisión de la Cuenta Pública.

- Los servidores públicos informarán a la Asamblea sobre los servicios y las obras que realicen, por medio de las citas que ésta les extienda.
- Convocar a consultas públicas sobre materias relativas al Distrito Federal.
- También, dentro de sus facultades se encontraban las labores de gestoría, que contrariaba un poco a su propia denominación de representante, tergiversando la figura de la gestión con la de la representación.

"Debido a que no podrá ser gestor si se es representante, ya que la gestión excluye la representación y a la inversa, si se es representante no se puede ser gestor".⁸

La gestión que desempeñaba la Asamblea de Representantes estaba derivada de las peticiones que los propios ciudadanos presentasen por escrito ante este órgano.

Con lo anterior, la Asamblea de Representantes tuvo como naturaleza jurídica, la de ser un órgano local al que le correspondía reglamentar en el Distrito Federal, en todas aquellas materias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorgaba.

Es decir, la Asamblea de Representantes fue la antesala de un Congreso Local en el Distrito Federal, ya que existieron algunas omisiones en cuanto

⁸ Gutiérrez y González, Ernesto. *Derecho Administrativo*, Op. Cit., P.p. 362-363.

al ejercicio legislativo amplio dentro de él, que impiden denominarlo como Congreso Local formalmente hablando.

En síntesis, la Asamblea era un foro de expresión política, un órgano de vigilancia y control sobre la administración pública, un instrumento de servicio en favor de la comunidad, un intermediario entre autoridades y gobernados.

- La Segunda Asamblea de Representantes.

La Asamblea de Representantes significó el principio de un gran avance democrático en la capital de los mexicanos, por ello el 15 de mayo de 1991, se presentó ante el Congreso una iniciativa de reformas y adiciones al artículo 73 constitucional en la que se señala que deben incrementarse las atribuciones de la Asamblea para fortalecer con ello su papel como interlocutor ente el gobierno local y la sociedad capitalina.

Dentro de los principales rubros en que fue modificado el artículo en cuestión para otorgar mayores facultades a este órgano de representación, destacan los siguientes:

1. Intervención de la Asamblea en la elaboración de la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal.
2. Previsión y fortalecimiento de la supervisión que realiza la Asamblea en cuanto al ejercicio de presupuesto de egresos del gobierno de la ciudad.

3. La ratificación de los nombramientos de los funcionarios del Departamento del Distrito Federal.
4. Aprobar el Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
5. Intervención como órgano colegiado en el Sistema de Planeación Democrático para el Distrito Federal.

De esta iniciativa, en la que se amplían las facultades de la Asamblea como órgano de representación ciudadana, podemos desprender que se sientan las bases para el inicio de una transición real a la democracia, siendo además un éxito, el que estas nuevas atribuciones hayan sido producto del consenso entre los diferentes partidos políticos con representación en el Distrito Federal.

Como se puede observar, esta reforma además de tener un alto contenido político, destacó por el gran avance que se generó en la política presupuestaria y administrativa del Departamento del Distrito Federal, permitiendo con ello que la asignación de recursos y la designación de funcionarios se continuara llevando a cabo sin la sanción popular.

A pesar de que con la reforma no se elige directamente a las autoridades, éstas sí tienen que pasar por un proceso de calificación y aprobación entre los miembros de la Asamblea.

Es cierto que la reforma del 15 de mayo reduce las atribuciones del titular del Ejecutivo, quien habría tenido a su cargo el gobierno del Distrito Federal, particularmente desde 1928, cuando se decide crear la figura de Departamento Administrativo, pero a contrario sensu otorga a la ciudadanía capitalina parte importante del ejercicio de sus derechos políticos, mismos

que no se ejercieran a plenitud hasta el año de 1997 en el que por la reforma política del Distrito Federal se otorga la facultad de elegir directamente al titular del ejecutivo del Distrito Federal.

Con los nuevos 66 integrantes de este órgano de representación dotado de mayores facultades legislativas, disminuyó considerablemente el número de proyectos ya que únicamente se presentaron 12, de los cuales 9 fueron aprobados.

Se aprobó el bando mediante el cual se modificaron diversos reglamentos que se encontraban obsoletos para nuestra época, asimismo un Reglamento de Construcciones, un Reglamento Gubernativo de Justicia Administrativa, así como las reformas a los Reglamentos de Tránsito, de Transporte de carga, agua y drenaje para el Distrito Federal.

Por otra parte, y como el mayor logro de esta instancia de participación ciudadana, se emitió un bando por el que se prohibió el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo, en las calles consideradas por las autoridades como el Primer Cuadro de la Ciudad de México.

En síntesis, esta Asamblea contribuyó y fue parte importante de un proceso de transición a la democracia en el que hoy en día aún nos encontramos inmersos.

- La Tercera Asamblea de Representantes. Primera Legislatura.

El 25 de agosto de 1992 quedó formalmente instalada la Mesa de Concertación para la reforma política del Distrito Federal, órgano de carácter paritario que tuvo como objetivo analizar y debatir las propuestas para

elaborar un proyecto de reformas que lograrán dar respuesta a las necesidades de los partidos y del gobierno para lograr con ello un equilibrio político en el Distrito Federal.

Los trabajos de la Mesa de Concertación se desarrollaron en tres fases; la primera quedó definida en su instalación y en la conformación de la agenda de trabajo; la segunda comprendió la celebración y análisis de los resultados de la consulta ciudadana que se llevó a cabo mediante audiencias públicas desarrolladas a lo largo de tres meses, en la que participaron los partidos políticos con excepción del PRD, organizaciones urbano-populares, intelectuales, sector académico y ciudadanos interesados en el tema.

La Mesa de Concertación enfrentó principalmente la falta de credibilidad en los canales establecidos para la participación ciudadana, hecho que se evidenció en artículos periodísticos que cuestionaron la funcionalidad de los foros de consulta.

También los partidos de oposición y algunos círculos políticos, cuestionaron los trabajos de dicha mesa, al considerar que éstos estaban siendo manipulados por el PRI y el gobierno, ya que no habían presentado sus respectivas propuestas de reforma.

Esta situación generó una coyuntura propicia para que el PRD justificara su postura impugnativa hacia el gobierno y el PRI; así como su retiro de la Mesa de Concertación de septiembre de 1992 a abril de 1993, argumentando la falta de voluntad de éstos para llevar a cabo una reforma profunda en el Distrito Federal e impulsar la celebración de un plebiscito para que sus resultados sirvieran como parámetro a dicha reforma.

Esto contribuyó a que la propuesta hecha a título personal el 13 de diciembre de 1992 por los assembleístas Demetrio Sodi de la Tijera y Alejandro Rojas Díaz Durán del PRI, Amalia García y Pablo Gómez del PRD, Pablo Jaime Jiménez y Patricia Garduño del PAN, Óscar Mauro Ramírez Ayala del PARM, Domingo Suárez Nimo y Marcos Gutiérrez del PFCRN, para realizar un plebiscito el 21 de marzo de 1993, haya tenido una amplia aceptación entre algunos círculos políticos y los medios periodísticos, no obstante que su figura jurídica no está contemplada en la Constitución mexicana.

Este tipo de conflictos, originaron una propuesta que reconocía la necesidad de la ampliación de las facultades de la ARDF, dotándola de un carácter legislativo, cuyo ámbito debería ser predeterminado por el Congreso de la Unión.

A partir de esta reforma queda claro que la propia Constitución establecería en que materias puede la Asamblea legislar.

Con la reforma se avanza en las diversas formas de representación democrática, pues se establecen Consejos Ciudadanos electos que garanticen la representatividad de la comunidad.

Estos Consejos tendrían atribuciones para participar en decisiones de uso de suelo y en la supervisión comunitaria de los presupuestos correspondientes a las delegaciones, así como en la supervisión de la operación de los servicios públicos.

Con esta nueva reforma, la Asamblea de Representantes se integrará con el número de miembros que determinó el Estatuto, los que serán elegidos en los términos que establezca la ley electoral correspondiente. Por cada

propietario se elegirá un suplente y la ARDF calificará la elección de sus miembros en los términos que señale la ley, además de que sus resoluciones serán definitivas e inatacables.

La elección de los representantes será de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional, ya que no habrá partidos locales.

Asimismo, se estableció que ningún partido político podría contar con más de 65% del total de representantes elegidos mediante ambos principios, y aquel partido que obtenga el mayor número de constancias de mayoría, y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

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

En cuanto a las facultades de la ARDF se indica que podrá expedir su Ley Orgánica, imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto del Distrito Federal. Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer y percibir las contribuciones y cualquier otro ingreso, ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas con relación a los mismos.

Por otra parte, dichas leyes tampoco considerarían a personas como no sujetas a contribuciones ni otorgarán tratamientos preferenciales o diferenciales en materia de contribuciones o ingresos locales, distintos a los que establezca la Ley de Hacienda respectiva. Solamente los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, fusión, traslación, mejora y cambio de valor.

Otra facultad de la Asamblea era discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos; revisar y aprobar la Cuenta Pública; expedir la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal, así como la del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que contará con plena autonomía para dictar sus fallos.

También se puntualiza que la ARDF podrá presentar iniciativas de leyes o decretos en materia del Distrito Federal ante el Congreso de la Unión; y legislar en lo relativo al Distrito Federal, en las siguientes materias:

Administración Pública Local y su régimen interno de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su Contaduría Mayor; bienes del dominio público y privado de la capital; regímenes de servicio público y concesión para la prestación de servicios públicos o la explotación; uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; procesos electorales; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del ambiente y protección ecológica; construcción y edificaciones; agua y drenaje; servicios de limpia; fomento económico y protección del empleo; desarrollo agropecuario; vivienda; salud

y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural y las demás que expresamente le otorga la Constitución.

Se especifica que la facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea les corresponde al jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República. Será facultad exclusiva del primero la de iniciar la Ley de Ingresos, así como formular el Proyecto de Presupuesto, los que remitirá a la ARDF a más tardar el 4 de diciembre o hasta el día 18 del mismo mes cuando inicie su cargo.

Los proyectos de leyes o decretos que expida la ARDF se remitirán al jefe del Distrito Federal, quien podrá hacer observaciones y devolverlos en un período de diez días hábiles a no ser que transcurrido dicho término la Asamblea hubiera suspendido o cerrado sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en el cual la Asamblea se reúna. Si no es devuelto en ese plazo se entenderá como aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido nuevamente por la Asamblea. Dos terceras partes del número total de votos presentes en este órgano lo llevarán a ser ley o decreto.

Por otra parte, se establece en el artículo Décimo Cuarto Transitorio del Estatuto de Gobierno que para la instalación de la III Asamblea de Representantes se observarán las siguientes reglas:

- I. La II Asamblea de Representantes antes de clausurar el último período de sesiones de su ejercicio, nombrará de entre sus miembros una Comisión integrada por cinco representantes que fungirán: uno como Presidente, dos como Secretarios y dos como suplentes (para entrar en funciones cuando falte alguno de los propietarios).

La presidencia de la Asamblea comunicará el nombramiento de la Comisión a los organismos electorales competentes.

La Comisión tendrá a su cargo:

- a) Recibir las constancias de mayoría y validez que correspondan a las elecciones de Representantes electos según el principio de mayoría relativa;
- b) Recibir las constancias de asignación de Representantes electos según el principio de representación proporcional;
- c) Recibir las resoluciones de las Salas del Tribunal Federal Electoral, recaídas a las impugnaciones sobre las elecciones de Representantes, y
- d) Verificar, una vez recibidas las constancias y resoluciones a que se refieren los incisos anteriores que se encuentran completas; y proceder a expedir las credenciales que acrediten a los Representantes electos, tomando en cuenta únicamente las constancias expedidas por los órganos electorales en las elecciones no impugnadas o las confirmadas o expedidas por las Salas del Tribunal Federal Electoral en sus resoluciones. Las credenciales serán firmadas por el Presidente y Secretarios de la Comisión.

II. La Comisión se reunirá a más tardar tres días antes de que inicie el primer período ordinario de sesiones de la III Asamblea de Representantes para realizar la verificación a que se refiere el inciso d) de la fracción anterior y para entregar las credenciales a los Representantes electos, a los que citará para que se presenten a

recibir las al día siguiente a las 10:00 horas para rendir la protesta constitucional, elegir a la Mesa Directiva y proceder a declarar formalmente instalada la Asamblea, y

III. Los representantes electos que hayan recibido su credencial se reunirán en el Salón de Sesiones de la Asamblea, dos días antes a aquél en que inicie el primer período ordinario de sesiones de la Asamblea. Este acto será presidido por los miembros de la Comisión y se desarrollará conforme al siguiente procedimiento:

- a) El Secretario de la Comisión dará lectura a la lista de los Representantes que hayan resultado electos, y comprobado que se tenga la concurrencia de mayoría, se dará la palabra al Presidente de la Comisión. En caso de no contarse con dicha mayoría, la Comisión los citará dentro de las veinticuatro horas siguientes;
- b) El Presidente de la Comisión pedirá a los Representantes presentes que se pongan de pie y les tomará la protesta de la siguiente forma:

Presidente: "¿Protestáis guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes que de ellos emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Representante a la Asamblea del Distrito Federal que el pueblo os ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión y del Distrito Federal?"

Representantes: "Sí, protesto".

Presidente: "Si no lo hicieris así, la Nación os lo demande".

Igual protesta están obligados a hacer cada uno de los Representantes que se presentaren después.

c) Acto seguido, invitará a los Representantes a que elijan la Mesa Directiva de la Asamblea en escrutinio secreto y por mayoría de votos.

d) Dado a conocer el resultado del escrutinio por uno de los Secretarios de la Comisión, los integrantes de la Mesa Directiva pasarán a ocupar su sitio en el Salón de Sesiones y el Presidente de la Asamblea dirá en voz alta:

“La III Asamblea de Representantes del Distrito Federal se declara legalmente instalada”.

Es así como con esta Asamblea, se da respuesta a los problemas políticos que se plantean en el Distrito Federal, mismos que tienen un origen en el injusto régimen constitucional que hasta entonces venía operando en la Ciudad de México. Es aquí donde se avanza a “pasos agigantados” para llegar a la “democracia plena” que el Presidente Zedillo ha señalado constantemente en su discurso.

Una democracia que se entiende como el medio para lograr la unidad de los mexicanos, porque es a través de la democracia, como los mexicanos nos ponemos de acuerdo y llegamos a acuerdos en lo fundamental.

La democracia es una comunión, es el debate de las ideas, es el instrumento que sirve para que aunque haya competencia entre partidos políticos, tanto al interior como al exterior, todos estaremos unidos en torno a México.

CAPÍTULO CUARTO

Análisis del Régimen Jurídico Vigente

*"SI UN GOBERNANTE NO RECTIFICA SU PROPIA CONDUCTA,
¿CÓMO PUEDE RECTIFICAR LA DE OTROS?".*

CONFUCIO.

4. ANÁLISIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE

La Asamblea se ha constituido en un espacio de deliberación política, donde los ahora diputados locales, antes representantes, polemizan y proponen soluciones en torno a la regulación y aplicación de las acciones de gobierno en el Distrito Federal.

Este órgano de representación, fue sometido por la razón política de dar una salida a la continua protesta que se venía comentando en la sociedad civil del Distrito Federal, por no contar con órganos representativos propios que en verdad velaran por los intereses mayoritarios de la ciudadanía.

En este contexto, los gobernantes y los partidos políticos, sabían que la Asamblea no podía permanecer como una organización deliberante, con capacidades administrativas, que son siempre, por su naturaleza, limitadas, por lo que a partir de 1988, y con el objeto de crear un órgano con facultades legislativas que fuera verdaderamente representativo de la voluntad popular, trabajaron en una reforma política integral, que con el tiempo ha avanzado. En 1996, en la última parte de la reforma, los partidos políticos discutieron como un punto prioritario el cómo quedarían organizados los órganos del Distrito Federal, estableciéndose lo siguiente:

1. Se manifestó una coincidencia prácticamente unánime en el sentido de ampliar las atribuciones que actualmente tiene la Asamblea de Representantes. No se produjo la misma coincidencia respecto del alcance de esa ampliación de facultades ni de las reglas constitucionales que deben aplicarse para lograr ese propósito.

2. Una corriente de opinión sostuvo que la Asamblea debe tener facultades legislativas plenas, equivalentes a las que ejercen los Congresos de los Estados y que, en consecuencia, deben serle transferidas todas las atribuciones que, respecto del Distrito Federal, conserva el Congreso de la Unión.
3. Otra tendencia razonó acerca de la necesidad de que el Congreso de la Unión, conserve sus facultades legislativas en materias donde existe un claro interés de la Federación. La ampliación de facultades a la Asamblea no puede llevarse al extremo de equipararla con las Legislaturas de los Estados, ya que éstas actúan con base en los principios de un Pacto Federal que reconoce su soberanía de origen, característica que no es atribuible a la Asamblea.
4. Una tercera posición propuso que, sin excluir al Congreso de la Unión de la función de expedir algunas leyes para el Distrito Federal, la enumeración de éstas se precise de manera expresa, estableciendo que todas las demás serán competencia de la Asamblea. Esta fórmula modificaría sustancialmente el sistema vigente, que otorga a la Asamblea solamente facultades expresas y al Congreso de la Unión una competencia abierta en lo relativo al Distrito Federal.
5. En aspectos más particulares, se presentaron propuestas en el sentido de que la expedición y reformas al Estatuto de Gobierno, pase a ser facultad de la Asamblea, que ésta tenga el derecho de iniciar y votar reformas constitucionales, cuando las mismas se refieran exclusivamente al Distrito Federal; y otras más

concernientes a su intervención en el nombramiento de funcionarios.

6. En cuanto al órgano ejecutivo de gobierno, se planteó también la necesidad de otorgarle algunas atribuciones que actualmente están reservadas al Ejecutivo Federal o que comparte con éste en un sistema de facultades concurrentes. La que se mencionó en forma reiterada, fue la de nombrar al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, sin perjuicio de que dicho nombramiento quede sujeto a la ratificación de la Asamblea. También se hizo referencia a la posibilidad de transferirle la facultad de veto suspensivo respecto de las leyes expedidas por la Asamblea, que ahora pertenece al Presidente de la República.
7. Otra tendencia de opinión consideró que la posible redistribución de competencias entre el Ejecutivo Federal y el gobierno local es conveniente, pero debe ser estudiada minuciosamente y caso por caso, con la salvedad de que las funciones de seguridad pública deben seguir bajo el mando supremo del Ejecutivo Federal.
8. Algunas propuestas relacionadas con un cambio más radical del modelo de gobierno aplicable al Distrito Federal, con el fin de transformarlo en un solo y gran municipio, dejaron precisado que este nuevo sistema implicaría que el Alcalde y el Ayuntamiento tendrían solamente las facultades que son connaturales a esas instancias estrictamente locales, lo que conlleva dejar intactas la mayor parte de las atribuciones de gobierno del Presidente de la República y restituirle íntegramente otras.

4.1. La ALDF según el artículo 122 Constitucional.

Con lo anterior, se estableció en el artículo 122 Constitucional que la Asamblea se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas locales en una circunscripción plurinominal en los términos que señale la propia Constitución y el Estatuto de Gobierno, quedando establecido lo siguiente:

1. Los diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución;
2. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;
3. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

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

Así pues, se establece que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, estará organizada de la siguiente manera:

- Organización de la Asamblea.
 - Mesa Directiva.- Fungirá como el órgano encargado de dirigir las funciones del Pleno de la Asamblea, durante los diferentes períodos de sesiones; estableciéndose que la mesa Directiva mantendrá la composición plural de la Asamblea y estará integrada por un presidente, cuatro vicepresidentes, dos secretarios y dos prosecretarios electos por mayoría de los representantes, destacando que durarán en su encargo un mes sin la posibilidad de ser reelectos para el período inmediato.
 - Comisión de Gobierno.- Es el órgano de gobierno de la Asamblea, encargado de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la misma, señalando que cuando menos existe la obligatoriedad de reunirse una vez al mes.

Esta comisión estará integrada por los coordinadores de cada uno de los diversos grupos parlamentarios, más otros tantos representantes del grupo mayoritario en la Asamblea. Dentro de sus principales funciones al interior del órgano legislativo, destaca la de proponer quienes serán los integrantes de las distintas comisiones y comités de la Asamblea.

Comisiones.- Señala que la Asamblea contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus funciones, señalando que los tipos de comisiones son:

- de Gobierno;
- de Análisis y Dictamen Legislativo;
- de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda;
- de Investigación;
- Jurisdiccionales; y
- Especiales.

Las comisiones se integrarán por los miembros electos por el pleno de la Asamblea a propuesta de la Comisión de Gobierno, estableciéndose por otra parte que las Comisiones Ordinarias serán las siguientes:

- Abasto y Distribución de Alimentos;
- Administración Pública Local;
- Administración y Procuración de Justicia;
- Atención Especial a Grupos Vulnerables;
- Ciencia, Tecnología e Informática;
- Deporte, Juventud y Recreación;

- Derechos Humanos;
- Desarrollo Metropolitano;
- Desarrollo Rural;
- Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales;
- Educación y Cultura;
- Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias;
- Fomento Económico;
- Hacienda;
- Notariado;
- Participación Ciudadana;
- Población y Desarrollo;
- Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica;
- Presupuesto y Cuenta Pública;
- Protección Civil;
- Salud y Asistencia Social;
- Seguridad Pública;
- Turismo;
- Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos;
- Vialidad y Tránsito Urbanos;
- Vivienda; y
- Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda

Asimismo, se establece que las Comisiones especiales se integrarán para tratar asuntos que no sean competencia de las ordinarias, de investigación o jurisdiccionales.

Comités.- Se integran por personas designadas por el pleno, a propuesta de la Comisión de Gobierno y son los siguientes:

- Administración;
- Asuntos Editoriales;
- Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas; y
- Bibliotecas.

Unidades Administrativas.- La Asamblea dispondrá de las Unidades Administrativas que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y que determine su presupuesto.

- **Funcionamiento.**

Para la instalación de la Asamblea de Representantes se establecerá una Comisión Instaladora, la cual se integrará y funcionará de conformidad con lo establecido en el Reglamento Interior de la Asamblea, esta Comisión deberá convocar a los Representantes, miembros de la nueva legislatura a más tardar dos días antes del inicio del primer período ordinario de sesiones, mismo que comienza el 17 de septiembre de cada año y se podrá prolongar hasta el 31 de diciembre del mismo año.

En lo que respecta al segundo período de sesiones, éste inicia el 15 de marzo y podrá prolongarse hasta el 30 de abril. Es importante resaltar que durante sus recesos, la Asamblea podrá celebrar períodos de sesiones extraordinarias, previa convocatoria formulada por la Comisión de Gobierno, a solicitud de la mayoría

de los integrantes de la misma, del Presidente de la República o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Por otra parte, es importante destacar que este órgano legislativo sólo podrá sesionar si concurre más de la mitad del número total de sus miembros.

- **Atribuciones.**

En cuanto a la función operativa de la Asamblea, es importante señalar que de conformidad con lo establecido en el multicitado artículo 122 Constitucional, el derecho a iniciar leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, compete únicamente a los Diputados Locales, al Presidente de la República y al Jefe del Gobierno del Distrito Federal.

Así pues, dentro de las principales atribuciones que la Ley Orgánica de la Asamblea le otorga a esta instancia legislativa, destacan las siguientes:

1. Legislar en el ámbito local, en las materias que le señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
2. Iniciar leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;

3. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos;
4. Formular observaciones al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal que le remita el Jefe del Distrito Federal para su examen y opinión;
5. Formular su proyecto de presupuesto y enviarlo al Jefe del Distrito Federal para su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. La Asamblea manejará, administrará y ejercerá de manera autónoma su presupuesto;
6. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, para lo cual dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que se regirá por su propia Ley Orgánica y su Reglamento Interior, y dependerá, para su funcionamiento, de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
7. Designar, de entre una terna que le proponga la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al Contador Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como removerlo por las causas que señale la Ley Orgánica de la Contaduría

Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

8. Aprobar el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
9. Ratificar, en su caso, los nombramientos del Jefe del Distrito Federal, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de los Delegados del Distrito Federal, así como tomarles la protesta correspondiente;
10. Designar a los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, en los términos de la fracción VII del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
11. Conocer de la renuncia y aprobar las licencias del Jefe del Distrito Federal, que le sean enviadas por el Presidente de la República;
12. Aprobar, en su caso, las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo;
13. Recibir, a la apertura del primer período de sesiones ordinarias, el informe anual sobre el estado que guarde la Administración Pública del Distrito Federal que por escrito presente el Jefe del Distrito Federal;

14. Recibir, durante el segundo período de sesiones ordinarias y con presencia ante su Pleno, los informes por escrito de los resultados anuales de las acciones del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, del Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal y del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal;
15. Recibir y analizar los informes trimestrales que sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados le remita el Jefe del Distrito Federal, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de corte del periodo respectivo;
16. Citar a servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades;
17. Comunicarse con los otros órganos locales de gobierno, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como con cualquier otra dependencia o entidad, por conducto de su Mesa Directiva, la Comisión de Gobierno o sus órganos internos de trabajo, según el caso, de conformidad con lo que dispongan las leyes correspondientes;
18. Otorgar la Medalla al Mérito Ciudadano, en términos de su propio Reglamento;

19. Dictar los acuerdos necesarios a fin de resolver las cuestiones que no estén previstas por ésta y las demás leyes aplicables o por el Reglamento para su Gobierno Interior, siempre y cuando no exceda sus atribuciones constitucionales, estatutarias y legales;
20. Expedir su Ley Orgánica y enviarla al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola publicación;
21. Expedir el Reglamento para su Gobierno Interior y enviarlo al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola publicación;
22. Expedir la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal;
23. Expedir la Ley Orgánica de Tribunales de Justicia del Distrito Federal;
24. Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; y
25. Las demás que le otorgan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la presente Ley y otros ordenamientos.

Asimismo, la Asamblea se encuentra facultada para expedir normas de observancia general y obligatoria en el Distrito Federal, con el carácter de leyes y decretos en las materias

expresamente determinadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, en materia de Administración Pública, la Asamblea:

1. Atenderá las peticiones y quejas que formulen los habitantes del Distrito Federal, respecto del cumplimiento de las obligaciones que les señalan los ordenamientos jurídicos en materia administrativa, de obras y servicios a las dependencias y entidades;
2. Dirigir, por acuerdo del Pleno, peticiones y recomendaciones a las autoridades locales competentes, tendientes a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los habitantes del Distrito Federal y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles;
3. Participar, conjuntamente con las autoridades competentes, en el establecimiento, modificación y reordenación de la división territorial del Distrito Federal; y
4. Expedir las leyes que establezcan los sistemas de dirección, coordinación y, en su caso, de desconcentración o descentralización, que permitan aproximar la actuación de la Administración Pública a los habitantes de la Ciudad, en las materias a que se refiere el artículo 118 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

- Prohibiciones y Obligaciones.

Dentro de los principales derechos de los representantes encontramos la posibilidad que tienen de elegir y ser electos para integrar las Comisiones, Comités y la Mesa Directiva de la Asamblea, así como el formar parte de un grupo parlamentario y el participar en los trabajos, deliberaciones, debates, comparencias y, en general en todo lo establecido en la Ley Orgánica de la Asamblea.

- También, como atribución prioritaria, encontramos la de enunciar leyes y decretos, así como proponer reformas normativas, instrumentando en las discusiones y votaciones de los mismos, de conformidad con lo establecido en el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.
- Asimismo, el deber del representante es gestionar ante las autoridades la atención de las demandas de los representantes. Supervisar la administración pública del Distrito Federal y orientar a los habitantes acerca de los medios jurídicos y administrativos, tendientes a hacer efectivos los derechos individuales y sociales de quienes habitamos el Distrito Federal.
- Por lo que respecta a sus obligaciones, los integrantes de este cuerpo colegiado deben cumplir con diligencia los trabajos que les sean encomendados por las comisiones y los comités, así como responder por sus actos y omisiones en los términos de las normas comprendidas en el Título Cuarto de la Constitución, referente a

las diferentes responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos.

- Así también, y como prioritario, deberá asistir a las sesiones del pleno y emitir su voto en aquellos asuntos que lo requieran.
- En síntesis, podemos observar que los representantes tienen la enorme responsabilidad de velar cabalmente por los intereses de la ciudadanía capitalina, quien a su vez, tiene todas las facultades para exigir a estos funcionarios, que trabajen por dar solución a los problemas que actualmente imperan en la capital de todos los mexicanos.

4.2. Implicaciones Jurídicas de la transformación de ARDF a ALDF.

Por lo que hace a la función legislativa de la Asamblea, el artículo 122 Constitucional, en su apartado A, fracción I, señala que corresponde al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa, y a ésta se atribuyen, de acuerdo con lo señalado en el apartado C, Base Primera, fracción V, del mismo artículo, entre otras, las siguientes:

1. Legislar en materia de Administración Pública Local, su régimen interno y de Procedimientos Administrativos;
2. Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y comercio;

3. Legislar en materia de planeación de desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
4. Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y
5. Las demás que le confiera expresamente la Constitución.

Asimismo, se estableció que la Asamblea de Legislativa es el órgano local al que le corresponde la función legislativa del Distrito Federal. Se adoptó el término de "Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primera Legislatura, para el período que corresponde de 1997 al año 2000".

A pesar de que con el aumento de facultades a la Asamblea se da una nueva relación entre los poderes en el Distrito Federal, estamos convencidos que aún faltan algunos aspectos para poder aseverar que contamos con un poder legislativo autónomo. Al respecto, es de hacer notar que en el artículo 122 Constitucional, en su apartado A, señala que corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y
- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal.

Por lo anterior, podemos percibir que aun no se han generado las condiciones de excepción para creer que la Asamblea es un órgano legislativo con plenitud de facultades para elaborar leyes con la autonomía que se debiera. Sin embargo, las reformas, generan una serie de implicaciones que sitúan a los Diputados Locales en una nueva realidad, ahora, se les permite un espacio de maniobra mayor, eliminando uno de los principales que es el de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, consideramos un atraso el que no se haya delegado en la Asamblea la facultad de expedir su propio Estatuto de Gobierno, ya que éste, al fungir como máximo ordenamiento legal para el Distrito Federal, no tiene por qué verse influido por la opinión de legisladores, que a fin de cuentas no tienen ningún interés ni conocimiento de la problemática particular que impera en la Ciudad de México.

4.3. La Asamblea en el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En el marco de la transformación mundial, los gobiernos de las naciones se han dado a la tarea de consolidar sus estructuras políticas, económicas y sociales. En este tenor, el gobierno mexicano tiene el firme propósito de formar parte del cambio que exige el desarrollo y la globalización.

Por ello, y en virtud del papel protagónico que a través de los siglos ha jugado el Distrito Federal en México, el Congreso de la Unión expidió un Estatuto de Gobierno para el D.F., en el que se establecieron los principios jurídicos que regirán a la Ciudad de México.

En el caso particular del trabajo que nos compete, nuevamente haremos referencia a las facultades que se refieren al funcionamiento de la

Asamblea de Representantes del Distrito Federal, destacando las siguientes:

- I. Expedir la Ley Orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para el sólo efecto de que ordene su publicación;
- II. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Al aprobar el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.

Dentro de la Ley de Ingresos no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles incluyendo tasas

adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

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

- III. Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;
- IV. Determinar la ampliación del plazo de presentación de las Iniciativas de Leyes de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Jefe del Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea;
- V. Formular observaciones al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su examen y opinión;

- VI. Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servicios públicos de dichos órganos;
- VII. Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la cual regulará su organización y funcionamiento, su competencia, el procedimiento, los recursos para sus resoluciones y la forma de integrar su jurisprudencia;
- VIII. Iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;
- IX. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;
- X. Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales;
- XI. Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;
- XII. Legislar en las material civil y penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

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

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

- XV. Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

- XVI. Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

- XVII. Recibir, durante el segundo período de sesiones ordinarias y con presencia ante su pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de:

- a) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
 - b) El servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal;
 - c) El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; y
 - d) El Contralor General de la Administración Pública del Distrito Federal;
- XVIII. Citar a servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal para que informen al pleno o a las comisiones cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos y actividades;
- XIX. Revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables;
- XX. Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dichos análisis, se considerarán para la revisión de la Cuenta Pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea;
- XXI. Aprobar las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo;

- XXII. Conocer de la renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; la que sólo podrá aceptarse por causas graves, y aprobar sus licencias;
- XXIII. Designar en caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por renuncia o cualquier otra causa, un sustituto que termine el encargo;
- XXIV. Decidir sobre las propuestas que haga el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y ratificar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;
- XXV. Comunicarse con los otros órganos locales de gobierno, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como con cualquier otra dependencia o entidad por conducto de su mesa directiva, la Comisión de gobierno o sus órganos internos de trabajo, según el caso, de conformidad con lo que dispongan las leyes correspondientes;
- XXVI. Otorgar reconocimientos a quienes hayan prestado servicios eminentes a la Ciudad, a la Nación o a la Humanidad; y
- XXVII. Las demás que le otorgan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto.

Con base en lo anterior, podemos afirmar que la naturaleza jurídica de la Asamblea es de carácter cuasilegislativo, es decir, está limitada, ya que algunas de sus acciones aún se encuentran supeditadas al ámbito del Gobierno Federal.

4.4. La Asamblea Legislativa como órgano de autoridad.

En la doctrina jurídica se han señalado diversas opiniones en torno a lo que es un órgano de autoridad, por ello, para poder reflexionar sobre si la Asamblea es un órgano de autoridad o no, consideramos pertinente en primer lugar dar algunas definiciones.

En el Diccionario Jurídico Mexicano se relaciona a los órganos de autoridad con la manifestación de la voluntad del poder administrador del Estado frente a los particulares, señalando que éste es vital en el desenvolvimiento de la función administrativa y en el ejercicio de las atribuciones que la ley confiere a estas unidades, entes o estructuras que integran a la Administración Pública, cuando se trate de hacer prevalecer el orden y la paz públicas y velar porque las actividades de los gobernados se apeguen a la legalidad administrativa.

Por otra parte, el Maestro Gabino Fraga señala que un órgano de autoridad es “un órgano de la administración, cuya competencia implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad”.¹

¹ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, México, 1993, p. 126.

En este contexto, el Maestro Fraga señala que dentro de la Administración Pública no hay únicamente órganos de autoridad, sino que hace referencia a otro tipo de órganos denominados auxiliares, mencionando que éstos, a diferencia de los de autoridad, únicamente poseen facultades que los autorizan a llevar a cabo funciones de preparación técnica y material de los asuntos que las autoridades deben decidir.

En este sentido, sería pertinente hacer una reflexión en torno a si los órganos de autoridad como parte de la Administración Pública tienen personalidad jurídica y patrimonio propio. En nuestra opinión, los órganos de autoridad se encuentran supeditados a una estructura jerarquizada propia de la centralización administrativa, dentro de la cual se encuentran órganos subordinados en mayor y menor grado, ya que existen algunos con facultad de decisión y ejecución y otros que carecen de este tipo de facultades. Por lo anterior, creemos que los órganos de autoridad sí forman parte de la administración pública, ya que aunque tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, lo que los colocaría dentro de la descentralización administrativa, estos sobreviven en una relación jerárquica, lo que nos da la pauta para considerar que son órganos de la administración pública centralizada.

Por otra parte, en los términos de los artículos 2º y 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los órganos de autoridad de identificación por regla general con las dependencias administrativas o Secretarías de Estado, así como con los órganos que integran a éstos, de tal manera que para verificar con precisión cuáles son los órganos con facultades de decisión es importante remitirse a las diferentes leyes orgánicas y reglamentos interiores de los órganos.

En este contexto, la Ley Orgánica de la Asamblea, señala que ésta es el órgano local de gobierno al que le corresponde la función legislativa en el Distrito Federal, destacando que el mismo está facultado para expedir normas de observancia general y obligatoria en el Distrito Federal, con el carácter de leyes o decretos en las materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de lo anterior y de las definiciones aquí expresadas, creemos que la Asamblea sí es un órgano de autoridad, ya que se encuentra debidamente facultada para expedir ordenamientos jurídicos que imponen o regulan la actividad de los particulares; por el contrario, la Asamblea no se consideraría un órgano de autoridad, en el sentido de que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio y se le reconoce la titularidad del poder legislativo en el Distrito Federal.

Por ello, este órgano no se encuentra de ninguna manera jerárquicamente subordinado al Poder Ejecutivo.

En síntesis, la estructura jurídica de la Asamblea se podría considerar SUI GENERIS, ya que emite actos de autoridad en los que se involucra directamente a la ciudadanía, tiene facultad de decisión pero no se encuentra jerárquicamente bajo las órdenes del Poder Ejecutivo.

Por lo anterior, consideramos pertinente hacer una reflexión en torno a la división de poderes, destacando que la misma existe y ha sido motivo de discusión desde que la idea de la división de Poderes ha estado al centro del debate político y de la doctrina constitucional desde Aristóteles hasta nuestros días y, en efecto, no ha sido ni un mero principio teórico producto de la abstracción intelectual de los pensadores políticos. Su rasgo fundamental, como el de tantas ideas o instituciones que han trascendido un

momento específico de la historia, es la diferente concepción que de su significado se ha tenido en cada lugar y en cada época. De allí que el sentido y la esencia de la idea de la división del Poder público para su ejercicio fuera distinto, por ejemplo, en los textos de Aristóteles y en los de Montesquieu.

Para el célebre pensador griego diferenciar la Asamblea deliberante del grupo de magistrados y del cuerpo judicial tenía un propósito fundamentalmente práctico u operativo. Así, consideraba que si esos tres elementos constitucionales estaban “bien concertados, necesariamente lo estará también la república... De estos tres elementos, pues, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas, o sea cuáles deber ser, cuál su esfera de competencia y cómo debe procederse a su elección, y el tercer elementos es el poder judicial”.

En las líneas transcritas se descubre una intención funcional al referirse a las esferas de competencia de los distintos órganos existentes. Pero, en rigor, no hay en “La Política” de Aristóteles un planteamiento que aluda, al tratar la cuestión de la división de Poderes, a la libertad que goza el individuo cuando el poder total, en su caso del Estado-Ciudad, no reside en un solo órgano o individuo. Es decir, en la Teoría de Aristóteles no existe un elemento que, muchos siglos después, vendrían a aportar Locke y Montesquieu. A decir del maestro Tena Ramírez, hasta estos dos ilustres pensadores “la diversidad de órganos y la clasificación de funciones parecían obedecer exclusivamente a la necesidad de especializar las actividades, esto es, a una nueva división del trabajo”.² Y ese elemento al que nos referimos, que no caracteriza las concepciones teóricas acerca de la división de Poderes de los muchos pensadores que trataron esa cuestión

² Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. P. 206.

después de Aristóteles y antes de Locke y Montesquieu, consiste en comprender que depositar el Poder público en órganos distintos para su ejercicio es la única garantía humana contra el abuso del poder. Y esa idea, sin duda, lleva implícita la preocupación ya no sólo por el aspecto funcional del Poder público sino también, y primordialmente, por la libertad del hombre frente al ejercicio despótico y absoluto del poder mismo. Sin embargo, es necesario distinguir el origen de los tratados que al respecto elaboraron Locke y Montesquieu.

John Locke fue un pensador de su tiempo y un teórico que respondió a los intereses de su clase (los terratenientes) frente al decadente postulado del derecho divino de los reyes en la Inglaterra de la segunda mitad del siglo XVII. En efecto, hay uniformidad en los estudiosos de las ideas políticas al afirmar que Locke es el teórico del Estado individualista y liberal burgués. No obstante, fue un opositor recalcitrante (aunque en beneficio de su clase social) del poder absolutista y, en consecuencia, de la monarquía. Así, el politólogo inglés afirmaba que "para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomoda la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez y, en consecuencia, contrario al fin de la sociedad y del Estado".³

Frases como la transcrita abundan en los textos de Locke; de ellas se desprende su idea de la división de Poderes como un freno al poder despótico y absoluto de los monarcas, y la aportación de ese elemento es, sin duda, de gran importancia para la doctrina política. Sin embargo, a un pensador no se le puede analizar exclusivamente por párrafos aislados de sus obras. El contexto personal de Locke lo ubica como defensor y teórico

³ Locke, John. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Capítulo XII.

de la libertad de la burguesía; pero, al decir del maestro Mario de la Cueva "en parte alguna de los libros citados, se encuentran indicios de los que pudiera inferirse que Locke postulara la igualdad política de los hombres o que creyera en la conveniencia, para no decir necesidad, de una estructura democrática de los pueblos..."⁴ Por último, cabe señalar que en sus planteamientos con respecto a la división de Poderes, Locke no consideró al Judicial como un poder independiente sino como una rama de Ejecutivo. Pero sus aportaciones, sin duda, fueron de gran importancia, y junto con Jacobo Harrington y Henry St. John Bolingbroke, coterráneos y contemporáneos suyos, sembró una semilla que habría de inspirar a muchos otros pensadores, entre ellos, al Barón de Montesquieu.

Charles de Secondat era su nombre, y aunque recibió la influencia de los teóricos ingleses y se sorprendió en sus viajes por las Islas Británicas de las libertades de la burguesía —en contraste con los regímenes absolutistas de los países continentales—, los fundamentos de su teoría acerca de la división de los Poderes tenían diferencias con los de los ingleses.

Para Montesquieu el espíritu de las leyes es la libertad, y bajo esa idea se desarrollan sus trabajos; su preocupación por los hombres, en efecto, era universal, como también lo era su teoría acerca de las garantías del ser humano frente al ejercicio del Poder público. De allí, en principio, su diferencia esencial con Locke.

En ese sentido, el maestro De la Cueva afirmaba que "la doctrina del Espíritu de las Leyes constituyó en el siglo XVIII la versión final, más humana y más completa y la más difundida en Europa y en América; y fue también su pensamiento (el de Montesquieu) el que se elevó en la Asamblea Nacional Constituyente de 1789 a la Categoría de uno de los

⁴ De la Cueva, Mario. *La idea del Estado*. P. 76.

derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, según se desprende del artículo dieciséis de la Declaración: 'La sociedad en la cual no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes, no tiene constitución'.⁵

Para explicar con precisión la teoría de Montesquieu es necesario entender que los términos que emplea, al referirse a la división de los Poderes, son *pouvoirs* y *puissance*, que significan, estrictamente, función. En cada estado hay tres especies de poderes (*pouvoirs*): la potestad (la *puissance*) legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho de gente y la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho civil".

De lo anterior se infiere que Montesquieu precisaba que la división era de funciones y no exactamente del poder. Además, conviene aclarar que lo que él denomina potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho civil es la potestad de juzgar. Concebir así la función judicial, como una rama (o poder) independiente de los otros es, aunque con ayuda de Aristóteles, innovación de Montesquieu, quien en el siguiente párrafo ampliaba la explicación de su doctrina.

- "a) Si las potestades legislativa y ejecutiva (sobre las cosas que dependen del derecho de gentes) se reúnen en una sola persona o cuerpo colegiado, no hay libertad, porque se puede temer que el mismo monarca o el mismo senado haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente;

- b) Si la potestad de juzgar (sobre las cosas que dependen del derecho civil) no está separada del poder legislativo, tampoco hay libertad,

⁵ De la Cueva, Mario. Op. cit., p. 95.

porque el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, ya que el juez sería legislador;

- c) Si el poder de juzgar estuviere en la potestad ejecutiva, el juez podría tener la fuerza de un opresor”.

En términos muy generales son los señalados los rasgos característicos de las ideas de Montesquieu. La universalidad de su pensamiento se hace evidente al descubrir su gran influencia sobre pensadores y caudillos de países que, como el nuestro, aspiraban en los últimos años del siglo XVIII a la independencia y a la libertad.

Morelos, en sus Sentimientos de la Nación, plasma esos ideales y los proyecta en la historia constitucional mexicana. La división del poder (o de las funciones públicas) en distintos individuos u órganos colegiados es la única garantía de libertad, pues como dice una frase eterna “sólo el gobierno de las leyes garantiza la libertad”. Y la división de Poderes (cuando no es letra muerta de un régimen) garantiza el gobierno de las leyes.

No obstante lo anterior, no han faltado críticos severos de la teoría de Montesquieu por considerarlas rígida, puramente mecánica y no orgánica. “A partir de Kant y de Rousseau se advierte, según la opinión del maestro Tena Ramírez⁶, la tendencia entre los pensadores a atenuar la separación de los Poderes. Kant sostiene que ‘los tres poderes del Estado están coordinados entre sí...; cada uno de ellos es el complemento necesario de los otros dos...; se unen el uno al otro para dar a cada quien lo que es debido’”.

⁶ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit., p. 211.

Rousseau, en ese sentido, es más crítico y radical, pues en su Contrato Social afirma la sumisión del ejecutivo al legislativo, porque el gobierno, titular del poder ejecutivo, no es más que el “ministro” del legislador, un cuerpo “intermediario”, colocado entre el soberano (léase legislativo) y los súbditos y que transmite a éstos las órdenes de aquél.

“Nuestra Constitución, afirma el Maestro Tena Ramírez,⁷ consagra la división de los tres Poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, y realiza su colaboración por dos medios principales: haciendo que para la validez de un mismo acto se necesite la participación de dos Poderes (ejemplo: en la celebración de los tratados participan el presidente de la República y el Senado), y otorgando a uno de los Poderes algunas facultades que no son peculiares de ese Poder, sino de alguno de los otros dos (ejemplo: la facultad judicial que tiene el Senado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios con fuero)”.

Así, pues, es posible afirmar que la “división de los Supremos Poderes de la Federación para su ejercicio”, consagrada en el artículo 49 de nuestra Constitución no es rígida sino flexible, y que esa flexibilidad no significa ni desorden ni confusión, sino coordinación de poderes.

En suma, la división de las funciones públicas encuentra sus fundamentos doctrinarios en los más puros ideales de libertad del pensamiento humano, y el cabal respecto a esa decisión fundamental consagrada en nuestra Constitución es premisa indispensable para garantizar la libertad del individuo.

⁷ Op. Cit., p. 213.

CAPÍTULO QUINTO

**Las implicaciones políticas de la transformación de
la Asamblea de Representantes del Distrito Federal
en Asamblea Legislativa del Distrito Federal**

**"TODO GOBIERNO, TIENE POR ÚNICO OBJETO
EL BIEN DE LOS GOBERNADOS".**

SAN AGUSTÍN.

5. LAS IMPLICACIONES POLÍTICAS DE LA TRANSFORMACIÓN DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL EN ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

5.1. La apertura democrática: una política sobre la posibilidad de que la mayoría en la ALDF, pertenezca a un partido distinto al del Jefe de Gobierno.

Democratizar las estructuras políticas del Distrito Federal fue un objetivo político en el que coincidieron el Ejecutivo Federal, los partidos políticos de oposición y al menos en el discurso oficial, el partido en el poder. Sin embargo, el diseño e instrumentación de los mecanismos que hagan posible la reglamentación en el Distrito Federal ha presentado problemas y ha generado conflictos.

Para poder entender estas situaciones, es necesario estudiar a la reforma política en su conjunto, y posteriormente hacer un análisis detallado de las consecuencias que trajo aparejada la reforma política del Distrito Federal.

En principio, debemos entender que estamos inmersos en una reforma de gran trascendencia para el fortalecimiento de la vida democrática no sólo de la ciudad; sino también del país por la importancia que tiene el Distrito Federal a nivel nacional.

La labor de las autoridades es hacer compatible y equilibrar la democratización y restitución de derechos ciudadanos con formas de gobierno eficientes que garanticen viabilidad a una ciudad extremadamente compleja, que sin lugar a dudas será una de las más pobladas del orbe en el próximo siglo.

La reforma política implica una alta responsabilidad del régimen para establecer las bases del desarrollo futuro de la Ciudad de México. Debemos buscar consolidar el marco democrático y lograr equilibrios institucionales y de mejores oportunidades de vida para quienes habitan en el Distrito Federal.

En este contexto, debemos entender que por la manera en que estaba organizado políticamente el Distrito Federal, los capitalinos no ejercían plenamente sus derechos políticos, ya que únicamente elegían representantes a los poderes federales, pero no a su gobierno local, mismo que era ejercido directamente por el titular del Ejecutivo Federal.

Con la reforma política del Distrito Federal se alcanzaron mediante el consenso de los partidos políticos aspectos relevantes entre los que destacan:

1. Elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por voto popular, universal, directo y secreto, con requisitos similares a los establecidos en la Constitución.
2. Período de gobierno de 6 años, con excepción del primero, que será de 3 años.
3. Realización de la primera elección el 1er domingo de julio de 1997.
4. El órgano legislativo del Distrito Federal se denominará Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), con la facultad genérica de legislar todo lo concerniente al Distrito Federal, menos los ordenamientos atribuidos expresamente al Congreso de la Unión.

5. Las delegaciones políticas conservan su carácter de órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.
6. Los delegados serán electos por una mayoría calificada de 2/3 partes de la ALDF, a propuesta de una terna que presente el Jefe del órgano de gobierno del D.F.
7. El Procurador de Justicia será designado por el Jefe de Gobierno y ratificado por la ALDF.
8. El Ejecutivo Federal conserva el mando de la fuerza pública del D.F. y designará la persona que deberá ejercer el mando directo, de acuerdo a la propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
9. La ALDF expedirá la Ley de Seguridad Pública y la Ley Orgánica de los cuerpos de policía, estableciendo las facultades, obligaciones y responsabilidades de funcionarios en la materia.
10. Se faculta a la ALDF para solicitar el juicio político por violación de leyes expedidas o de la Cuenta Pública.
11. Se instituyen como vías de participación ciudadana, procedimientos de consulta legalmente establecidos y regulados, con efectos aprobatorios, convalidatorios o en su caso derogatorios, respecto de leyes locales, reglamentos administrativos o decisiones de gobierno que involucren intereses generales del conjunto de la población del Distrito Federal.

Para ello, el Estatuto de Gobierno y una ley específica expedida por la ALDF, determinarán las materias sobre las que proceda convocar a consulta ciudadana, los procedimientos a que estará sujeta, el órgano de autoridad convocante y los requisitos para que éste asuma la obligación de convocar, por decisión propia.

12. Revisar el sistema de coordinación con zonas conurbadas, con objeto de que la planeación y regulación de acciones entre entidades federativas y municipios limítrofes dejen de ser potestativas y adopten régimen obligatorio, bajo supuestos normativos constitucionalmente previstos.

Así, la reforma política se puede considerar un logro histórico, porque:

- Condensa la voluntad de gobierno, partidos políticos y sociedad para la construcción de consensos tendientes a reformar las instituciones de gobierno y ampliar y fortalecer la vida democrática de la Ciudad.
- Propone la modificación constitucional para el establecimiento de un esquema electoral propio para el Distrito Federal; así como un nuevo equilibrio republicano, mediante una relación sin cruzamientos entre órganos legislativos y ejecutivos de los 2 niveles: Congreso de la Unión - Presidente de la República y Asamblea Legislativa - Jefe de Gobierno.
- Propone un gobierno local de elección popular directa, con facultades autónomas e independientes; una Asamblea legislativa de competencia abierta y facultades políticas; procedimientos

democráticos para discernir la titularidad de las Delegaciones Políticas, sin contraponerse al régimen de atribuciones desconcentradas, con mayor autonomía; fórmulas de consulta ciudadana (referéndum, plebiscito e iniciativa popular); la expedición de una ley electoral local y la creación de estructuras propias para la organización, desarrollo y calificación de elecciones del Jefe de Gobierno y miembros de la Asamblea.

El permitir la elección directa de los poderes locales, particularmente de los diputados locales a la Asamblea, permite que los grupos sociales del Distrito Federal obtengan una representación directa.

Esta transición responde a la necesidad de crear canales de participación política, en los que los ciudadanos puedan encontrar un eco en sus representantes para hacer llegar a las autoridades, logrando con ello que a fin de cuentas los gobernantes trabajen en beneficio de los gobernados.

Antes, para hacer que alguna acción de gobierno los beneficiara o no afectara sus intereses, los grupos civiles -organizaciones sociales, recurrían a la movilización política como único mecanismo a su alcance para obligar al gobierno a negociar sus posiciones.

La elección de diputados, asegura que estos grupos tengan un interlocutor legítimo que cumpla esta función de "puente institucional" con el poder ejecutivo, un puente, que de ninguna forma se encuentre influenciado por las actividades de gobierno y los beneficios para éste, sino que por el contrario, genere una situación en la que se confronten ideas y se respeten los diferentes puntos de vista haciendo siempre por que se resuelva el interés prioritario de la política: el trabajar en beneficio de las mayorías y no de grupos en particular.

Nuestra reforma política, pretendió avanzar en el proceso de modernización política global del sistema. Se ha intentado terminar con la "democracia acotada" en la que vivíamos, ya que era una democracia que se sustentaba en lo siguiente:

- A. Existencia de un partido hegemónico, lo cual significaba una ausencia de sistema de partidos.

Esto, si entendemos que la potencia hegemónica se ejerce sobre el conjunto de los demás una preeminencia no sólo política, sino también económica y cultural, inspirándoles o condicionándoles las elecciones en virtud de su prestigio no menos que de su potencial superior de intimidación y coerción, hasta el punto de constituir un modelo para las comunidades hegemónicas. El concepto de hegemonía, por lo tanto, no es un concepto jurídico, de derecho público o de derecho internacional; connota más bien una relación interestatal de poder que prescinde de una reglamentación jurídica precisa.

- B. Una Presidencia ampliada, puesto que era el titular del Ejecutivo Federal el encargado de gobernar la Ciudad de México mediante la designación de un Jefe de Departamento, mismo a quien podía remover libremente, sin necesidad de consultarlo con ninguna otra instancia.
- C. Corporativismo como mecanismo de control político, es decir el partido en el poder contaba con una "clientela" misma que atendía con "concesiones" a efecto de no perder su simpatía para los distintos procesos electorales, y

- D. Procesos electorales cuestionados, debido a que en la mayoría de las decisiones, era el propio partido de estado, el encargado de manejar y calificar los procesos elaborados.

En síntesis, se buscó una modernización política, misma que implicó que la reforma del Distrito Federal, como parte de una reforma política integral, también buscará el establecimiento de una democracia sin limitantes, tal como se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que señala que:

“...es compromiso del gobierno impulsar la reforma política del Distrito Federal para garantizar derechos ciudadanos plenos a sus habitantes, promover la representatividad de sus habitantes, mejorar la capacidad de gobierno y administración de la ciudad capital, y preservar una sede digna a los Poderes Federales. En particular, el Ejecutivo Federal se pronuncia por la elección directa del responsable del gobierno en el Distrito Federal”¹ y como también lo manifestó el Lic. Óscar Espinosa Villarreal, en su carácter de Jefe del Departamento del Distrito Federal, el 14 de noviembre de 1995 en la sesión de instalación del Consejo Jurídico Consultivo del Distrito Federal, donde mencionó que “Es fundamental que la transformación jurídica de nuestra entidad se lleve a cabo de manera democrática, ordenada y efectiva, para que se constituya en la piedra angular de las reformas (la política y la administrativa) que están en marcha...Para la sólida construcción de una Ciudad de Leyes necesitamos, y ustedes lo saben bien señores abogados, un recio andamiaje jurídico que soporte su nueva naturaleza. Que crezcamos como entidad, pero sin perder de vista que la

¹ *Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, mayo de 1995.

Ciudad de México es la Sede de los Poderes de la Unión y la Capital de los Estados Unidos Mexicanos".²

La nueva situación política en que nos sitúa la reforma, genera nuevos escenarios en el acontecer diario, e incluso puede llegar a situaciones límite, como la ingobernabilidad.

Debemos estar conscientes que la apertura democrática nos planteará la posibilidad de que se ejerza un voto diferenciado entre la ciudadanía, lo que podría generar que el titular del Poder Ejecutivo en el Distrito Federal pertenezca a un partido, y la mayoría en el órgano legislativo a otro partido. ¿Qué sucedería si esto ocurriera?

Desde nuestro punto de vista, a esta interrogante podemos encontrar dos soluciones:

1. Política.- Consistente en la construcción de acuerdos entre los diferentes actores de la vida política ciudadana, lo cual implicaría regresar a los viejos esquemas de la política de los setentas, en la que imperarían las "reglas no escritas", mismas que a fin de cuentas generarían inestabilidad y falta de confianza en las autoridades.
2. Jurídica.- por medio de la cual se podría iniciar un proceso legislativo que lleve al establecimiento de un apartado en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, dentro del capítulo de facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que

² Palabras del Lic. Óscar Espinosa Villarreal, Jefe del Departamento del Distrito Federal, pronunciadas durante la Sesión de Instalación del Consejo Jurídico Consultivo del Distrito Federal, 14 de noviembre de 1995.

señalara una "cláusula de seguridad", que permita a toda costa terminar con los riesgos de ingobernabilidad que esto generaría.

En este contexto, y bajo la creación de ésta, se debería cuidar el no caer en la pérdida de la legitimidad al aparecer como un seguro de autoritarismo que limitaría la voluntad ciudadana expresada en favor de los representantes en el poder legislativo.

5.2. Mayor competencia electoral.

La reforma política del Distrito Federal, implica también el fortalecimiento del sistema de partidos y con ello de la competencia electoral, con la actual apertura se presenta la posibilidad de elegir posiciones políticas, y con ello se amplía el margen de la presencia de los partidos en la sociedad.

Hasta hoy, los derechos políticos electorales de los habitantes del Distrito Federal, tienen una limitante, ya que los derechos de elegir a los gobernantes se encuentran reducidos a su mínima expresión, incluso, y aún con la reforma política de 1996 en la que se estableció la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los derechos electorales se encuentran aún cercenados.

Pero esta limitante no es cosa nueva, para entender mejor la situación electoral del Distrito Federal, sería conveniente hacer un repaso histórico de cuáles han sido los derechos y prerrogativas en esta materia que han imperado en el D.F., siendo el recuento del Maestro Abel Vicencio Tovar, un extraordinario trabajo en el que señala:

“Casi desde el primer momento del México independiente, la situación política del DF ha sido excepcional. Los gobernantes y legisladores han sostenido varios puntos de vista al ocuparse tanto de la naturaleza jurídica y política de esta entidad, como de la sede de los poderes federales y de otros temas conexos.

Al seguirse, como una expresión de lo que algunos llaman imitación extralógica, el modelo federal norteamericano -que no tenía ninguna raíz histórica en nuestro país- y, sobre todo, ante la necesidad o apetencia de ubicar en un lugar distinto y propio la sede de los poderes federales, se llegó a decisiones conflictivas. Mientras que en la federación estadounidense el distrito de Columbia se formó, tomado del territorio cedido por dos estados, para fundar la ciudad de Washington en un área casi despoblada, en México se decidió el establecimiento de la sede federal en la ciudad de México, fundada en 1325, la cual llegó a ser en la época hispánica la más importante ciudad de América y, hasta hoy, la más importante sede política, sociológica, cultural, demográfica, económica, tradicional de la nación.

Por ello, una misma solución a dos realidades distintas exigió soluciones a problemas que, a la fecha, siguen sin resolverse.

I. Historia.

El sistema federal surgió con la Constitución del 4 de octubre de 1824. El artículo 50 de la misma otorga facultades al Congreso para “elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación”, y también “para ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado”.

Se propuso, sin aprobarse, que la sede de los poderes federales se ubicara en Querétaro, centro geográfico de la nación, pero al fin se eligió (por decreto del Congreso del 18 de noviembre de 1824) a la ciudad de México, dotándola de un distrito cuyo centro sería la Plaza Mayor, que abarcaría el territorio comprendido en un radio de dos leguas. Se decidió también que el gobierno político y económico de dicho distrito quedaría exclusivamente bajo la jurisdicción del "Gobierno General" y, en cuanto a los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el hoy DF, seguirían observándose las leyes vigentes.

Las organizaciones centralistas suprimieron al DF como entidad federativa. En 1853, Santa Anna expidió un decreto fijando los límites de un Distrito de México, en donde se incluían varios municipios del Estado de México.

En el Congreso Constituyente de 1856-1857, fue discutido el problema de la integración de la autoridad local en la entidad sede de los poderes de la Unión, con muestras de preocupación por los derechos político-electorales del DF. Se dijo que a éste no le quedaba "ni la más remota esperanza de dejar de ser el paria de la Federación". Don Ignacio Ramírez afirmó que se pretendía "despojar de todos sus derechos al DF, privándolo de elegir a sus propias autoridades", que "mientras se declamaba en favor de los principios de la democracia, se quería que en la administración de su entidad, el pueblo del DF estuviera bajo la tutela de autoridades federales", etcétera. La discusión trató solamente de la autoridad local, pero no de la autoridad municipal, que no fue tocada; era obvio que repugnaba a muchos de los constituyentes la sola idea de que el gobernador pudiera "ejercer la dictadura local sin que hubiera modo de exigirle responsabilidades".

El constituyente resolvió que el Congreso federal tendría facultad para el arreglo interior del DF, y estableció que los ciudadanos elegirían las autoridades políticas municipales, decisión que no satisfizo a muchos de los constituyentes porque, a su modo de ver, se reducían indebidamente las posibilidades de ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos de la entidad en que residen los poderes federales.

En lo que se refiere a las partes integrantes de la Federación, no se incluyó al Distrito Federal, y se estableció en el artículo 46 que "el estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección tendrá efecto cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar". El error de considerar como parte integrante de la Federación a un estado cuya existencia queda condicionada a una eventualidad, se corrigió con el actual texto del artículo 44, que establece que "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".

Hasta marzo de 1903 funcionaron en el DF el ayuntamiento de la ciudad de México y los de las municipalidades. Se decidió entonces en la Ley de Organización Política y Municipal del DF, expedida por el presidente Díaz en uso de facultades extraordinarias, que el gobierno de esa entidad se ejercería por tres funcionarios: el gobernador del Distrito, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el director general de Obras Públicas, quienes formaban el Consejo Superior de Gobierno del DF. En las municipalidades siguieron funcionando ayuntamientos de elección popular indirecta, aunque privados de personalidad jurídica, conservando funciones políticas muy restringidas, con voz consultiva y derecho de vigilancia y de veto; sus bienes, derechos y obligaciones, pasaron al gobierno federal; sus

facultades administrativas se atribuyeron al Consejo Superior de Gobierno del DF.

Posteriormente, en 1911 los ayuntamientos fueron rehabilitados en sus funciones legales.

El proyecto de Constitución presentado en 1916-1917, propuso el mismo sistema de la Constitución de 1857, señalando en la fracción IV del artículo 73, que el Distrito Federal (y los territorios) se dividirían en municipalidades, cada una de ellas a cargo de un ayuntamiento de elección popular y que habría un gobernador subordinado al presidente de la República. Se propuso también que la municipalidad de la ciudad de México estaría a cargo de los comisionados que determinara la ley, en lugar de estar gobernada por un ayuntamiento de elección popular, pero tal proposición fue rechazada porque no se quiso dar, según expresión de uno de los constituyentes, "un paso atrás", toda vez que la Constitución de 1857 había consagrado la existencia de un ayuntamiento electo popularmente.

Sin embargo, ese paso atrás que no se decidieron a dar los constituyentes de 1917, se dio en 1928, al suprimirse los ayuntamientos. Esta decisión, absolutamente política, fue el recurso que el presidente Álvaro Obregón usó para acabar con el predominio que los miembros del Partido Laboralista habían logrado en los municipios del Distrito Federal.

En esa estructura legal se creó el organismo político-administrativo que se denominó Departamento del DF, presidido por un jefe nombrado por el presidente de la República. Ese Departamento tomó a su cargo "las funciones desempeñadas por los ayuntamientos y el gobierno del Distrito de acuerdo con las transformaciones sociales, económicas y políticas". Las delegaciones foráneas se encomendaron a unos delegados, a cuyo cargo

quedó la administración de los servicios públicos locales. Se instituyeron un Consejo Consultivo en el Departamento Central y uno en cada una de las 13 delegaciones, integrados por representantes de diversas agrupaciones, con lo que, afirmaba el proyecto, se “evitaban los peligros del sufragio universal”. Los consejos no tendrían a su cargo la administración de los servicios públicos, pero ejercían “funciones de vigilancia y podrían formular iniciativas de reglamentos”, “serían oídos por el jefe del Departamento, “estudiarían iniciativas de leyes relativas a servicios públicos”, “elaborarían proyectos de ley de ingresos y presupuesto de ingresos”, contratarían obras y “servicios de importancia”. Se les atribuyó además derechos de inspección de servicios y de denuncia de deficiencias.

En 1941 se dictó una nueva Ley Orgánica que, a pesar de su importancia y trascendencia, se aprobó sin discusión, por haberse considerado de obvia y urgente resolución. Curiosamente, en la exposición de motivos de esa ley, de escasas dos cuartillas, se afirmó que:

“...la premura con que hubo necesidad de proveer la ley del 31 de diciembre de 1928 al sustituir el antiguo sistema” (aprobación sin discusión), “hizo que numerosos aspectos de la organización administrativa del DF no fueran lo convenientemente considerados por lo que se presentaba el nuevo proyecto” (que fue aprobado también sin discusión).

A diferencia de la anterior, la nueva ley concentró el poder en la persona del jefe del Departamento, eliminando las funciones de los consejos consultivos, y dejando al Consejo Central la sola facultad de dar opiniones que ninguna autoridad estaba obligada a pedir, ni menos a seguir. Con la centralización de funciones, los delegados quedaron convertidos en simples empleados

encargados de vigilar la prestación de los servicios y representar al jefe del Departamento en sus respectivas jurisdicciones.

En diciembre de 1970, una nueva reforma creó la organización vecinal; los presidentes de las juntas respectivas integraron el Consejo Consultivo. Sin embargo, se inició un proceso de descentralización del gobierno del DF, que daba más atribuciones a los delegados y los hacía responsables del manejo del presupuesto. En 1978 en el gobierno de José López Portillo se reformó la base VI del artículo 73 constitucional, estableciendo el referéndum y la iniciativa popular "conforme al procedimiento que la ley señalaría". Nunca hubo tal señalamiento, y tales instituciones desaparecieron al crearse la Asamblea de Representantes por reformas a la misma base VI del artículo 73, en su fracción 3ª.

Es evidente, tanto por los datos de la historia, como por la experiencia política reciente, que el camino seguido para lograr resolver la antinomia entre la residencia de los poderes federales y el funcionamiento de instituciones democráticas es estrecho y lleno de obstáculos.

Probablemente, la inercia que se ha dejado sentir frente a cualquier iniciativa formal y no formal que cambie lo establecido se deba a la imitación de las instituciones norteamericanas, que se aplicaron a realidades distintas. Por todo ello, el proceso para resolver la antinomia planteada, aunque ya de historia antigua, se debe seguir alentando.

Las instituciones constitucionales y las de la ley secundaria, como las diferentes leyes orgánicas que han regido al DF y los reiterados decretos del presidente de la República, acusan especialmente, a partir de 1987, con la creación de la Asamblea de Representantes, una sensibilidad más clara y un reconocimiento de la necesidad de buscar la reforma de las instituciones,

que nos lleve hacia la vigencia de la vía democrática para los aproximadamente 10 millones de habitantes que viven en la entidad, que solucione los conflictos que ya plantea la conurbación con 24 municipios del Estado de México y otros 10 millones de habitantes.

Los partidos políticos fueron reconocidos como entidades de interés público en el segundo párrafo del artículo 41 constitucional, a pesar de lo cual todavía tienen grandes limitaciones, para incidir claramente en la toma de decisiones hacia los cambios políticos; sin embargo, han hecho aportaciones importantes.

II. Iniciativas de Reforma.

En noviembre de 1965, los diputados del Partido Acción Nacional presentaron una iniciativa de reformas a la base I de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, proponiendo un Consejo de Gobierno designado por el voto popular, que compartiría el Gobierno de la entidad con el presidente de la República; y también propuso, en la misma fecha, reformas a la Ley Orgánica del Departamento del DF, por lo que el Consejo de Gobierno se compondría de representantes populares electos por mayoría cada tres años, así como de representación proporcional, y tendría, entre otras, las siguientes atribuciones:

- 1) Proponer medidas para mejorar el servicio público, y determinar cuándo una actividad debe ser concesionada.
- 2) Hacer conocer al jefe del Departamento sus puntos de vista en relación con los asuntos del gobierno.

- 3) Autorizar la celebración de contratos y convenios.
- 4) Revisar las iniciativas de ley de ingresos y presupuesto de egresos, haciendo a la cámara correspondiente las observaciones pertinentes.
- 5) Hacer lo propio respecto al proyecto de cuenta pública que el jefe del Departamento deberá preparar para su envío a la Cámara de Diputados.
- 6) Reglamentar.
- 7) Examinar el informe anual de los delegados, y hacerlos comparecer.
- 8) Proponer al jefe del Departamento temas de candidatos a delegados y, en su caso, pedir la destitución de éstos.

Las iniciativas no fueron dictaminadas, pero parte de sus proposiciones coinciden con algunas decisiones tomadas en las reformas de 1970 y 1977, y en la creación de la Asamblea de Representantes de 1987.

En diciembre de 1965, el PPS presentó un proyecto de reformas a la Ley Orgánica del DF, proponiendo que el jefe del Departamento fuera auxiliado por un Consejo Metropolitano, integrado con representantes electos en proporción de uno por cada 100 mil habitantes, y de acuerdo con el principio de representación proporcional. En 1980, la diputación del PPS propuso en una iniciativa de reformas constitucionales al artículo 73, en su fracción VI, la constitución de un Congreso Local para el DF, dejando subsistentes las estructuras de los poderes Ejecutivo y Judicial.

En 1986, y con fundamento en el artículo 41 de la Constitución de la República, los partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Revolucionario de los Trabajadores, Demócrata Mexicano y Mexicano de los Trabajadores, presentaron en la LIII Legislatura una iniciativa de reformas constitucionales, para la erección del estado de Anáhuac. Se pidió la reforma de los artículos 43, 44, 74 (fracción IV), 89 (fracciones II y XIV), 92 al 104 (fracción I), 108 y 134 de la Constitución, proponiendo, fundamentalmente:

- La erección del estado de Anáhuac como parte integrante de la Federación, y la exclusión del DF;
- La atribución al nuevo estado del territorio que actualmente tiene el DF;
- La supresión de la facultad de la Cámara de Diputados federal para discutir los presupuestos de egresos del Departamento del DF;
- La supresión de la facultad del Ejecutivo para nombrar y remover al titular del órgano y órganos por los que se ejerza el gobierno en el DF;
- La supresión de la facultad del Ejecutivo para conceder indultos a los reos del DF y nombrar a los magistrados del Tribunal Superior;
- La supresión de la capacidad de los tribunales del DF, de intervenir en controversias federales, y

- La supresión de la facultad del Congreso para legislar en todo lo relativo al DF, y de la facultad del Ejecutivo para nombrar magistrados del DF.

Previamente, en una comparecencia de la Cámara de Diputados, los legisladores del PAN habían propuesto los lineamientos para la constitución de un estado del Valle de México en sus partes dogmática, orgánica, de superestructura constitucional, y los agregados constitucionales necesarios.

Respecto a la parte orgánica, el Poder Legislativo se depositaría en el Congreso del estado, constituido por una cámara de diputados de elección popular directa, según los principios de la representación proporcional. El derecho de iniciativa correspondería al titular del Ejecutivo, a los diputados, los partidos políticos, los ayuntamientos y los tribunales. El responsable de la fuerza pública sería designado por el presidente de la República. El Poder Judicial se formaría por el Tribunal de Justicia del Estado, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuyos miembros serían designados por el Congreso Local a propuesta del gobernador. En cuanto a la organización municipal, las circunscripciones podrían corresponder a las que tienen las delegaciones. Los ayuntamientos quedarían vinculados en actividades, en cargos, comisiones o auxilio al orden local y federal, y los grandes servicios se prestarían coordinados en la nueva entidad.

La situación del DF en México, aunque con perfiles propios, es parcialmente asimilable a diversos casos de megalópolis que, por ser capitales de estado, enfrentan una conflictiva similar. Puede ser útil el conocimiento de esos casos.

El régimen excepcional al que están sometidos los ciudadanos de la entidad, por las razones históricas a que se hizo referencia, implica una serie de alternativas a veces totalmente opuestas, que deben resolverse a fondo para lograr un estatuto jurídico y político acorde con el cambio hacia la democratización que el mundo vive en estos tiempos, y que no es ajeno a la vida mexicana".³

En este contexto, y tomando en cuenta que se buscan nuevas instancias de democracia directa, es pertinente hacer las siguientes observaciones:

- En el lapso comprendido entre 1977 y 1986, estuvo vigente un precepto, dentro de la base VI del artículo 73 constitucional, que establecía la iniciativa popular y el referéndum en materia de reglamentos aplicables al Distrito Federal. Ninguna de las dos instancias funcionó debido a que el ordenamiento secundario para regir los procedimientos no llegó a expedirse. Una vez que la reforma de 1986 creó la Asamblea, se consideró que este órgano representativo suplía con ventajas a la iniciativa popular y al referéndum por lo que estas instancias fueron derogadas.
- A pesar de este antecedente, los partidos de oposición insisten en su restablecimiento e incluso en su ampliación, a fin de que la iniciativa popular pueda operar respecto de leyes, y que el referéndum incluya las acciones de gobierno que, por su importancia y repercusiones de carácter general, lo ameriten.
- Caben las siguientes consideraciones:

³ Krieger, Emilio. *Derecho y Legislación Electoral*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, 1993. Pp. 141-150.

- La iniciativa popular es un procedimiento ineficaz para la elaboración de leyes y reglamentos, pues aquélla sólo puede contener lineamientos muy generales y los órganos competentes para elaborar unas, y otros únicamente quedan obligados a discutir el proyecto, pero no es posible imponerles el deber de aprobarlo. Generalmente, el esfuerzo y los propósitos de los autores de la iniciativa resultan infructuosos, y la consiguiente frustración produce efectos políticos negativos.

- El referéndum como instancia para la convalidación de normas de observancia general, debe ser de empleo excepcional, cuando la ley o el reglamento que motive la consulta, hubiere suscitado una intensa discusión pública y una evidente polarización de opiniones. Su costo económico no hace aconsejable convocar a referéndum en los casos - que son la mayoría-, en que una ley o un reglamento despiertan poco interés en la opinión pública.

- La modalidad del plebiscito aplicada a proyectos urbanísticos, puede arrojar resultados opuestos al fin pretendido, que es evitar la politización de decisiones en las que deben prevalecer criterios técnicos. Si es un instrumento político, su aplicación debe estar restringida a cuestiones cuyo contenido sea también político o bien a aquellos asuntos de gobierno que, decididos en un sentido o en el otro, produzcan en todo caso inquietud social. Solamente desde esta perspectiva, el plebiscito puede ser útil como un medio para que la responsabilidad de la decisión no recaiga exclusivamente en

la autoridad, sino que sea compartida por la voluntad ciudadana.

- Un problema que en México debe quedar resuelto, antes de adoptar el plebiscito como soporte de las decisiones de gobierno, es el de la credibilidad electoral. Los mecanismos de una consulta plebiscitaria no difieren de los que operan en un proceso electoral ordinario. Si respecto de éstos, los partidos alimentan dudas y fabrican impugnaciones, lo mismo ocurriría respecto de los resultados de un plebiscito.

Así pues, y como consecuencia de esta reforma política integral, podemos deducir que si se sientan las bases para una mayor competencia electoral, quedando incluso plasmado lo anterior en las siguientes estrategias que se generaran para llegar a una reforma electoral definitiva:

A. Órganos electorales:

El artículo 41 Constitucional establece que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo. El mandato constitucional de otorgar autonomía al órgano electoral, contribuye a incrementar la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad en la conducción de los procesos electorales.

Un tema central del debate en la materia, es definir las formas de participación de los Poderes de la Unión en la integración del órgano electoral, preservando el principio de corresponsabilidad de los poderes públicos, los partidos y ciudadanos en la

organización y desarrollo de los procesos electorales, incluyendo la integración del máximo órgano de dirección electoral.

Otros temas que forman parte de la discusión son, entre otros los siguientes:

- Si los partidos políticos mantienen o reforman la norma que les otorga voz pero no voto en los órganos electorales.
- El número, facultades y responsabilidades de los consejeros ciudadanos.
- La forma de integración y funcionamiento del Tribunal Federal Electoral.
- Tipificación adecuada de delitos y su penalización correspondiente con respecto a los derechos y garantías individuales.
- Fortalecimiento de la Fiscalía Especial para delitos electorales, su composición, funciones y atribuciones.
- Dotación de plena autonomía al Instituto Federal Electoral (IFE) y sus órganos de dirección y ejecución.

B. Funcionarios Electorales:

En atención a los principios básicos del artículo 41 Constitucional, se mantendrá la racionalidad administrativa y presupuestal de los

órganos responsables de los comicios y se hará un análisis objetivo del costo de los procesos electorales para evitar excesos e impedir duplicidades y gastos superfluos.

C. Equidad en la competencia:

Se requiere reconocer que los avances obtenidos en la reforma de 1994 son insuficientes para lograr una mayor equidad en los recursos y el gasto que los partidos pueden obtener y erogar durante sus campañas, con base en las capacidades diferenciadas desarrolladas por los partidos. No obstante, se debe impedir que esa diferenciación provenga de ilícitos o se convierta en facto predeterminante de los resultados electorales.

D. Sistema de financiamiento:

El perfeccionamiento del sistema de financiamiento y garantizar condiciones de mayor equidad y competencia, es una tarea que atañe, en primer lugar, a los propios partidos. Sin embargo, y para contribuir a ello, se propone:

- Asegurar la provisión de recursos públicos para la realización de las actividades de los partidos políticos y el cumplimiento de sus tareas, y, conforme lo permitan las condiciones de la economía, con incrementos importantes bajo una regulación precisa y con absoluta transparencia.
- Examinar los criterios para la determinación del financiamiento público global y su reparto, en atención a las

disponibilidades presupuestarias, a la racionalidad y transparencia; al apoyo necesario a partidos de menor influencia electoral y menores recursos; así como al apego a los resultados de la elección misma.

- Discutir los temas relativos al sistema mixto de financiamiento, público y privado, de los partidos y campañas, bajo el criterio de financiamiento público predominante sobre los recursos particulares.

E. Topes a gastos de campaña:

Se realizarán las reformas que aseguren la racionalidad

F. Vigilancia y comprobación de ingresos y gastos de los partidos:

Perfeccionar el sistema de vigilancia y comprobación de ingresos y gastos de los partidos, en su calidad de entidades de interés público, quienes deberán formular una propuesta sobre las reglas y procedimientos adecuados para rendir cuentas a la sociedad, reconocidas por el Congreso de la Unión y, en su caso, aprobadas por éste.

G. Acceso equitativo a medios de comunicación:

Para perfeccionar el régimen jurídico en la materia y eliminar inequidades, se propone la realización de cambios, bajo el criterio

de hacer compatibles los derechos e intereses legítimos de partidos, las libertades de los medios y propietarios, así como las posibilidades del Estado. Para el efecto, se promoverán las modificaciones necesarias para asegurar objetividad e imparcialidad de la información sobre partidos, campañas y candidatos, sin menoscabo a las libertades y derechos; conciliándose la garantía constitucional de derecho a la información con el ejercicio de las libertades democráticas y el régimen jurídico de concesión de medios.

Con lo anterior, nos cercioramos que habrá una mayor competencia electoral, que redundará a final de cuentas, en un beneficio para quienes habitamos el Distrito Federal, pues ahora, con estas nuevas reglas, todo aquel que espere ocupar un cargo de representación popular, necesariamente tendrá que conocer cuáles son las principales demandas de los habitantes de los diferentes distritos en el Distrito Federal. Asimismo, y como se establece en la reforma, esta contienda será mayor con la posible elección de delegados políticos en el año 2000.

5.3. ¿Se crean las condiciones políticas y jurídicas para una discusión en torno a la creación del Estado 32?

Para los ciudadanos capitalinos, y en particular para los partidos políticos, la democratización del Distrito Federal es una demanda impostergable que los tiempos políticos y el avance democrático del país obligan a consolidar. La reforma es vista como una condición indispensable para que se resuelvan problemas de la ciudad y, por lo mismo, identifican la profundidad y alcance de la reforma con el compromiso de construir la democracia en la capital.

Por esta razón, el PRD y el PAN, principalmente, han favorecido la creación del Estado 32, la elección directa de delegados, la transformación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en un Congreso Local y, en el caso del PAN, que los partidos sean los vehículos mediante los cuales se elijan a los consejeros ciudadanos que integrarían los cabildos para gobernar las demarcaciones geográficas en que se dividiría la ciudad (o el estado 32).

Por el contrario, para el PRI la Reforma del Distrito Federal se concibe en primer lugar como la necesidad de diseñar espacios que amplíen la participación política de los ciudadanos en la capital (se reconoce que los tiempos políticos y el compromiso del Ejecutivo con la democratización del D.F. harían mucho más costoso el status quo que la reforma). Sin embargo, al mismo tiempo, el PRI se preocupa porque la reforma se refleje en el diseño de mecanismos institucionales que garanticen la gobernabilidad de la capital. En este contexto, han existido diversas propuestas para que opere la estabilidad en el artículo 44 Constitucional que a la letra dice "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".

La formación de un Estado, en el Territorio que actualmente ocupa el D.F., fue una posición sostenida por todos los partidos políticos con representación excepto el PRI. Las diversas alternativas han versado sobre lo siguiente:

- a) Trasladar los poderes federales a otro lugar de la República y, en el territorio que actualmente ocupan, formar el Estado del Valle de México, como lo dispone el artículo 44 de la Constitución.

- b) Erigir el Estado de Anáhuac, pero los poderes federales permanecerían en las edificaciones que actualmente ocupan, aunque sin ejercer dominio ni autoridad directa sobre el territorio que actualmente es el Distrito Federal, pues éste desaparece como entidad jurídica y política.
- c) Reducir las actuales dimensiones del Distrito Federal y constituir un nuevo Estado en el espacio territorial que le sea segregado.
- d) Además de lo anterior, agregar al territorio del nuevo Estado los municipios conurbados.

Ninguna de estas propuestas ha sido considerada viable, por las siguientes razones:

Crear un nuevo Distrito Federal en otra porción territorial del país, tendría costos económicos enormes.

La desaparición del Distrito Federal rompe la estructura constitucional federativa. Los poderes federales requieren necesariamente de un asiento físico sobre el que ejerzan autoridad directa, ya que no podrían mantenerse como huéspedes permanentes del gobierno de un Estado, sin perder los atributos políticos y jurídicos que les corresponden como representantes de la soberanía de la Federación.

Reducir el espacio físico del asiento de los poderes federales implica el debilitamiento de éstos, pues las limitaciones territoriales serían un factor de obstrucción, en contra de la fluidez de sus actividades. Se crearía una situación de hecho en la que los poderes federales serían rehenes políticos del gobierno de un Estado en el que permanecerían los núcleos principales

del poder económico y financiero, los principales medios de comunicación social, los jefes de las más importantes Iglesias, los órganos dirigentes de los partidos políticos nacionales, etc.

Además de los anteriores inconvenientes, la agregación de los municipios conurbados al nuevo Estado, daría a éste una importancia y poder real desmesurados, con el consiguiente desequilibrio del sistema federal.

Es presumible que los partidos políticos que insisten en las propuestas radicales arriba analizadas pretendan utilizarlas, una vez más, como un instrumento de presión para obtener concesiones graduales en aspectos más viables de la reforma política, que vayan configurando órganos de gobierno en el Distrito Federal similares, en su funcionalidad y desempeño práctico, a los que existen en los Estados de la Federación.

Por otra parte, la restauración del régimen municipal en el Distrito Federal, también es una propuesta en la que coinciden todos los partidos políticos, menos el PRI.

Esta propuesta se encuentra vinculada con la creación de un nuevo Estado, pues sería una consecuencia inexcusable de aquella decisión. Sin embargo, se presenta también como una propuesta separada de la otra, tomando en cuenta que, hasta 1928, en el Distrito Federal hubo municipios y los correspondientes ayuntamientos de elección popular directa, como base de la organización política y administrativa de la entidad.

En contra de esta propuesta no existen argumentos de naturaleza jurídica constitucional, pero sí los graves inconvenientes que a continuación se resumen:

La conformación urbana del Distrito Federal exige un sistema integral de coordinación que garantice la aplicación de criterios uniformes en la planeación y programación de obras y la prestación de los servicios públicos. Los principales problemas de la urbe, como seguridad pública, transporte, agua potable, drenaje, ingeniería vial, tránsito vehicular, contaminación del medio ambiente, etc., requieren de soluciones globales que tropezarían con mayores obstáculos dentro de un régimen de competencias autónomas, como el previsto por el artículo 115 constitucional para el Municipio Libre.

Si bien existen en otras grandes ciudades, como Guadalajara y Monterrey, zonas conurbadas que abarcan otros municipios y mantienen su autonomía, tales experiencias corresponden a realidades sociopolíticas de diferente origen y otra magnitud. En ambos casos hay un gran municipio al que se agregaron otros de menor dimensión, cuya identidad histórica es un factor que coadyuva a planear soluciones conjuntas a los problemas que han llegado a tener naturaleza común. En el caso del Distrito Federal, la pretendida división territorial-municipal sería artificiosa y un factor de ruptura y no, como se pretende, de cohesión. En los ejemplos citados, la tendencia es unir en la planeación de las acciones a quienes nacieron territorialmente separados, mientras que en el Distrito Federal la pretensión es dividir a los que ya están territorial y funcionalmente unidos, para después intentar coordinarlos en lo funcional.

El régimen financiero de los municipios no es el adecuado para atender las necesidades urbanas del Distrito Federal. Se citan como ejemplo el impuesto predial y el de adquisición de inmuebles. Las recaudaciones serían elevadas en los "municipios" que requieren de menores inversiones públicas, mientras que serían bajas e insuficientes en los "municipios" que padecen los más graves problemas y necesidades.

La solución alternativa que suele plantearse, es la redistribución de los recursos mediante un régimen de participaciones operado por el gobierno federal y el de la entidad. La objeción radica en que la autonomía financiera de los municipios siempre se ha considerado como una de las bases imprescindibles de su autonomía política. Si van a ser erigidos municipios que, de antemano, estarán condenados a la tutoría económica y la consiguiente dependencia política, la reforma que se propone para el Distrito Federal será una ficción para satisfacer las pretensiones de los partidos políticos de tener opción al reparto de nuevas posiciones electorales.

La tendencia sobre la que se ha trabajado desde la primera etapa de la reforma política del Distrito Federal, ha sido fortalecer el régimen de facultades desconcentradas de las delegaciones y ampliar los medios institucionales para la participación ciudadana. La idea básica es que, a partir de las estructuras delegacionales preexistentes, se avance lo más posible hacia una meta caracterizada como APROXIMACIÓN AL RÉGIMEN MUNICIPAL, que tiene más posibilidades en lo funcional y menos en lo orgánico. Esta solución es más factible y menos engañosa, que la de crear municipios de autonomía restringida, como lo pretenden, sin reconocerlo expresamente pero sí en forma tácita, los partidos de oposición.

Por lo anterior, se han creado algunas confusiones, una de las principales versó en el supuesto falaz de que con la elección directa prácticamente se dará paso a la creación del Estado 32. La razón de esta confusión es simple: con una autoridad elegida directamente por los ciudadanos del D.F. y una Asamblea Legislativa en funciones (la gente y los medios no destacan su diferencia con un Congreso Local) están "dados" los "ingredientes" para la creación de un nuevo estado.

La elección directa de Jefe de Gobierno del Distrito Federal no tiene, necesariamente, que llevar a la creación del Estado 32. Lo primero tiene que ver fundamentalmente con la ampliación de los derechos políticos de los ciudadanos del D.F., que hasta el momento se consideran "de segunda" porque no pueden elegir a sus autoridades. La ampliación de estos derechos tampoco sucede necesariamente, por la creación del Estado 32. Por ejemplo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal puede tener mayores atribuciones para legislar en el D.F.

En este sentido, es prioritario señalar que la creación del Estado 32 acarrearía ciertos inconvenientes entre los que destacan:

La creación del Estado 32 no es una vía que contribuya a la solución de los problemas de la ciudad. La demanda de crear el nuevo Estado parte de la premisa de que estos problemas se deben a la falta de democracia. Que al existir esta forma de relación gobierno-gobernado, se avanza en la solución a problemas.

Pero, en la práctica esto no necesariamente opera de este modo. La solución a problemas depende de voluntades políticas basadas en diagnósticos claros, objetivos, y con recursos que permitan al gobierno, y con el apoyo de organizaciones y ciudadanos, emprender acciones eficaces siempre dentro de los límites de lo posible. La magnitud de nuestros problemas no se pueden resolver en forma instantánea, como tampoco es previsible que con nuevas formas políticas se resuelven, en forma repentina, problemas urbanos.

Así pues, he formulado 18 razones de diversa índole de porqué es inviable la creación del Estado 32:

Razones Administrativas

1. La facultad de recaudar el impuesto predial, la principal fuente de ingresos propios del D.F., y el ISAI (impuesto sobre adquisición de inmuebles), pasarían a manos de las delegaciones -municipios-. Ello dificultaría enormemente la función distributiva de la política fiscal local. La práctica de financiar la expansión de servicios en zonas de mayores carencias con recursos recaudados en zonas más ricas y mejor cubierta por los servicios públicos se vería limitada significativamente. En un esquema de este tipo seguramente aumentaría el costo de recabar los impuestos.
2. Entre otras atribuciones que la Constitución le otorga a los municipios, se encuentran las prestaciones de los servicios de agua potable, drenaje y seguridad pública. Más allá de las implicaciones presupuestales de municipalizar estos servicios públicos, su descentralización a las delegaciones introduciría, innecesariamente, problemas de coordinación severos en la planeación y operación de los mismos. Lo mismo ocurriría con los servicios de limpia y alumbrado público. En todos los casos, seguramente los costos fijos de estos servicios se incrementarían al multiplicarse las estructuras encargadas de la prestación de los mismos.
3. La ciudad es un sistema equilibrado donde los servicios públicos (agua, alumbrado, drenaje, pavimentación, recolección de basura, etc.) se ofrecen con una lógica global. La constitución del Estado 32 y la subsecuente municipalización implicaría la creación de servicios de responsabilidad estatal y otros de responsabilidad

municipal, dando lugar a una nueva estructura burocrática para realizar lo que hoy ya se hace de manera eficiente.

4. Vivimos en un espacio geográfico de características peculiares, donde se hace indispensable la coordinación global para una efectiva Protección Civil de la población. La creación del Estado 32 y su obligada municipalización implicaría una dispersión de responsabilidades en esta materia, que afectaría el interés general de los capitalinos.
5. La autonomía administrativa de los municipios obligaría a crear un organismo de supracordinación para que los municipios colindantes del Estado de México y los del Estado de Anáhuac, realizaran acciones conjuntas ante problemáticas similares. Al final, se daría paso a nuevas burocracias que ampliarían las ya existentes.
6. Existiría una contradicción entre la autonomía de los municipios y la implementación de medidas metropolitanas como el Programa Hoy No Circula, y los programas ambientales.
7. El artículo 115 Constitucional, en su fracción V, otorga a los municipios la facultad de aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano y la zonificación para uso de suelo. Además de los obvios problemas de coordinación que lo anterior traería aparejados y por tanto los mayores costos del proceso de planeación, cabría esperar una competencia perversa entre municipios donde todos buscarían autorizar, en su planeación urbana local, aquellos usos de suelo más atractivos para la población, en la esperanza de que los usos de suelo necesarios

pero que los vecinos tienden a rechazar (grandes vialidades, plantas de transferencia de basura, zonas de elevada densidad poblacional, usos mixtos, etc.) se realizarían en otras delegaciones.

8. Cada delegación podría expedir sus reglamentos en una cantidad no despreciable de materias (bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas, etc.) creando confusión e incertidumbre jurídica en los ciudadanos.
9. Queda en el aire la problemática de cómo habría de repartirse el patrimonio -sobre todo el inmobiliario- del D.D.F. entre la nueva administración estatal y las municipales.

Razones políticas

10. Si ya se ha comprometido la elección directa de los delegados, lo que procede es establecer atribuciones y facultades que deberán recaer sobre ellos, más que pensar en trasladar de manera gratuita la figura de municipio a las delegaciones, como sucedería si se crea el Estado 32. Esto es, se debe analizar qué funciones del estado se realizarían con más eficacia y mayor satisfacción de los ciudadanos si se descentralizaran. El Estado 32 es una salida falsa al problema de acercar la administración al ciudadano, en particular una vez que se cuenta con un ejecutivo y legislativo propios, además de un judicial local.

11. La creación del Estado 32 está falsamente presentada como solución a los problemas de la ciudad, pues se parte de que el origen de los mismos es principalmente la falta de democracia, lo que es inexacto. .
12. La autonomía política de cada municipio, según se establece en la Constitución, daría facultades a las autoridades locales para cobrar peaje, cobrar por servicios públicos, privatizarlos, e incluso oponerse a obras que afecten su territorio (vialidades, el Metro, red hidráulica, etc.).
13. La reforma política que se propone, y que concilia democracia con eficiencia administrativa, supera los problemas de la convivencia entre autoridades electas al nivel de delegados, pues se mantiene la concentración de las principales atribuciones en materia de prestación de servicios y ejercicio del presupuesto. Se cumple el ideal democrático sin pretender convertir a la democracia en la solución de los problemas cotidianos de la capital.
14. La propuesta que se discute pretende confundir la “democratización” con la constitución de nuevos poderes en la capital del país. La propuesta vigente del Presidente Zedillo cumple con esta demanda política de la población, sin los costos que significaría la expulsión de los poderes federales, la reducción de su territorio o cualesquiera de las consecuencias ya señaladas.
15. La creación de un nuevo estado en la Capital del país, induce la anexión de los municipios conurbados a esta nueva soberanía, lo que daría una importancia y poder real desmesurados, en perjuicio de los estados vecinos y de la federación en general.

Razones sociales

16. Existe una marcada tendencia municipal a la concentración urbana que se mantendrá en las próximas décadas. La municipalización implica la descentralización administrativa, política y urbanamente.
17. La seguridad pública debe mantener unidad en el mando y en la responsabilidad, por lo que la municipalización implicaría la creación de 16 policías municipales, una nueva policía estatal, además de la reorganización de la procuración de justicia.

Razón jurídica

18. La desaparición del Distrito Federal rompe la estructura constitucional federativa, ya que los poderes que en éste se asientan, requieren de un espacio físico sobre el que ejerzan autoridad directa, sin perder ni los atributos políticos ni los jurídicos que les corresponden como representativos de la Soberanía de la Federación.

En síntesis la Reforma Política no debe agotarse sólo en la normatividad. Debe generar nuevas formas de relación social, mecanismos donde se gobierne tomando en cuenta la pluralidad de opiniones que tienen los ciudadanos del Distrito Federal, y fortaleciendo la funcionalidad de las instituciones públicas y la representatividad democrática. La reforma debe traducirse en una ciudad más justa y humana, en la que todos los capitalinos podamos llevar una vida digna.

CONCLUSIONES

1. Debemos resaltar la prioridad que tiene el federalismo mexicano, mismo que trae como consecuencia la necesidad de fijar un espacio en el que se puedan asentar los poderes de la Unión. En el caso particular de la ciudad de México, ya se encuentran homologados, como órganos de gobierno la jefatura del gobierno del Distrito Federal, electa popularmente a partir de 1997; la Asamblea Legislativa, también surgida del voto popular; y el Tribunal Superior de Justicia, instancia en la que reside el Poder Judicial local, que se constituye por miembros propuestos por el ejecutivo local y por funcionarios judiciales de carrera aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
2. El Distrito Federal se considera una figura *sui generis*, ya que es parte integrante de la Federación y no tiene una autonomía similar a la de los estados; pero tampoco debe caracterizarse como una Secretaría de Estado y departamento administrativo, aunque erróneamente así lo prevé la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que no atiende materias de carácter federal, recalcando que la Suprema Corte de Justicia de la Nación la asemeja a una entidad federativa.
3. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal se originó como el primer vínculo real de participación entre autoridades y ciudadanos, ya que fue hasta su creación que los ciudadanos del Distrito Federal lograron elegir directamente a los titulares del órgano de representación política local.
4. Actualmente los ciudadanos del Distrito Federal aún no logran ejercer a plenitud sus derechos políticos, pero a pesar de que éstos aún se encuentran restringidos, en los espacios de participación y representación ciudadana, se llega en éstos momentos a una casi plena libertad de elección y decisión en torno a la problemática de los habitantes del Distrito Federal.

5. El sufragio es el derecho de participación electoral, generalmente se ejerce a través del voto y se convierte en el fundamento de la representación. El sufragio directo, es sin duda el de mayor alcance en cuanto al grado de participación ciudadana. El indirecto puede destruir e incluso contrariar el fin de la elección, tal como ha ocurrido en la historia electoral estadounidense, al quedar sujeta la elección a la voluntad de los grupos políticos o de un elector intermedio.
6. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, surgió como parte integral de una reforma política cuyo objetivo principal era democratizar el D. F., permitiendo con ello que los ciudadanos que en él habitan puedan ejercer plenamente sus derechos políticos. Este órgano de representación, responde a que los órganos de participación vecinal que antes existían han sido rebasados por la creciente politización de los habitantes del D. F. Es importante resaltar que con la Asamblea como un órgano de representación se inicia una nueva etapa en la que el diálogo entre autoridades y ciudadanos es cada vez más directa.
7. En un principio la Asamblea de Representantes surgió como un órgano vigilante de la Administración Pública del Distrito Federal, sirviendo en gran medida como representante de la ciudadanía ante las autoridades, pero sin la autoridad suficiente para imponer mandatos legislativos, es decir, fue un cuerpo colegiado en el cual se debían tomar acuerdos benéficos para los habitantes del D. F., siendo en síntesis un vínculo entre las demandas de los ciudadanos y el Poder ejecutivo, de ninguna manera en sus inicios funcionó como órgano legislativo.
8. Con el tiempo se han incrementado las facultades de la Asamblea, y es preciso señalar que a pesar de que la Reforma Política se encuentra en marcha, no podemos afirmar que sea una reforma concluida, pues aunque los avances en materia de democratización han sido sustanciales, no pueden limitarse a una reforma electoral, o a imposibilidad en los procesos, estos necesariamente deberán traer aparejadas otras decisiones de carácter operativo y jurídico como la exclusión del congreso de la Unión para poder legislar en materias relacionadas con el D. F., dejando que sea la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la que regule y legisle en el D. F.

9. Democratizar las estructuras políticas de gobierno del D. F. fue un objetivo político en el que coincidieron el Ejecutivo, los partidos políticos de oposición y al menos, en el discurso oficial del partido en el poder. Sin embargo, diseño e instrumentación de los mecanismos que hagan posible la reglamentación en el D. F. ha presentado problemas y generado conflictos.

Como demanda de los partidos políticos de oposición se ha generado controversia en torno a la creación del Estado 32, suponiendo que con ésta se lograría democratizar plenamente al D. F., sin embargo no se ha tomado en cuenta que existen razones de índole administrativo, político, jurídico y social, que hacen inviable en el corto plazo esta propuesta, ya que necesariamente se tendrían que modificar los instrumentos jurídicos y operativos para que se pueda erigir el Estado del Valle de México.

10. La dinámica del mundo actual nos obliga a reflexionar sobre el futuro de la democracia y específicamente sobre los mecanismos y canales para una adecuada y justa participación de los ciudadanos en todos los asuntos que tengan que ver con el entorno que les rodea, sin olvidar que es necesario respetar los derechos de quienes pueden constituir la minoría, ya que posteriormente pudieran ser el germen de una mayoría que signifique un cambio en la conducta y las costumbres de una sociedad que deberá cumplir con su cometido social, ya que como acertadamente señala Zippelius en su libro Teoría General del Estado: "La ciencia del estado no puede ofrecer un sistema simple y coherente, a partir del cual se logre dar respuesta correcta, de una vez y para siempre, a todas las cuestiones que conciernen a la comunidad política. No es posible reducir anticipadamente la complejidad de lo concreto a un principio o un hecho fundamental, una y otra vez se topa uno con la inevitabilidad del compromiso, con el hecho de que no son susceptibles de solución muchas antinomias que afectan al estado, pero que requieren una mediación lo cual no es problema de disyuntiva, sino de medida justa. Tal mediación, por ejemplo entre los principios de la libertad y la igualdad o entre el orden y la libertad, se somete continuamente a decisión y no puede resolverse por un esquema rígido y válido en todo tiempo. El que no todo sea de antemano, el que haya espacio para el riesgo y la decisión, es condición y signo de una libertad viviente".

BIBLIOGRAFÍA:

- Acosta Romero Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Primer Curso. Décima Edición Actualizada, Editorial Porrúa, México, D.F., 1991.
- Arnaiz Amigo, Aurora. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Trillas, México, D.F. 1990.
- Arteaga Nava, Elisur. "La organización del Distrito Federal y su Estatuto de Gobierno" en *Los grandes problemas jurídicos, recomendaciones y propuestas*; Editorial Porrúa, México, 1995.
- Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
- Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier; Pérez Fernández del Castillo Germán (compiladores). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*, (Colección las Ciencias Sociales) Porrúa, México, D.F., 1991.
- Bobbio Norberto, Matteucci Nicola y Pasquino Gianfranco. *Diccionario de Política*. Octava Edición. Editorial Siglo XXI, México, 1994.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Décima Edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
- Cámara de Diputados, LV Legislatura. *Debate y legislación sobre el Distrito Federal*, México, 1992.

- Cárdenas Gracia, Jaime. *Transición política y reforma constitucional en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.
- Carpizo Jorge y Madrazo Jorge. *Derecho Constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.
- Castelazo, José. *Ciudad de México: reforma posible, escenarios en el porvenir*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., 1992.
- Cosío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano*. Editorial Joaquín Morritz, Vigésima reimpresión, México, 1991.
- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Cámara de Diputados, México, D.F. 1993.
- Departamento del Distrito Federal, Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal. *Compendio de resultados y conclusiones de las comisiones de estudio y consulta*, diciembre de 1994 a abril de 1995, México, 1995.
- Díaz Alfaro, Salomón. *El Distrito Federal Mexicano, breve historia constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992.
- *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa. México, 1993.
- *Exposición de Motivos a la Reforma Constitucional de 1987, enviada a la Cámara de Diputados por Miguel de la Madrid Hurtado, el 29 de diciembre de 1986*.

- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Trigésima Edición, Editorial Porrúa, México D.F., 1991.

- González Fernández, José Antonio. *La Asamblea de representantes del Distrito Federal. Retos y Compromisos*. Editorial Porrúa, México, 1992.

- González Fernández, José Antonio. *Competencias legislativas locales del Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Los grandes problemas jurídicos, recomendaciones y propuestas*, Editorial Porrúa, México, 1995.

- Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. *Democracia mexicana, economía, política y sociedad*, México, 1994.

- López Moreno, Javier. *¿Qué es la reforma política? la prueba electoral del 79*. Biblioteca del estudiante universitario, 112 ; México. Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

- Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1995.

- Pritchett, G. Herman. *La Constitución Americana*. Editorial Tea, Buenos Aires, 1965.

- Reyes Heróles, Jesús. *La Reforma Política y sus repercusiones en los Estados*. Cuadernos del INAP, serie praxis, 18, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1979.

- Ramírez Hernández, Guillermo. *La Reforma Política de la Ciudad de México 1993*. Editorial Cambio XXI, México, D.F., 1993.

- Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego. *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México D.F., 1983.
- Solís Acero, Felipe y Gutiérrez Salazar Sergio. *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1985.
- Serrano Migallón, Fernando. *Legislación Electoral Mexicana, génesis e integración*, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, D.F., 1991.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Vigésimoquinta Edición, Editorial Porrúa, México, D.F., 1991.
- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1800-1992*, Editorial Porrúa, México, D.F., 1992.
- Tunc Andre y Suzanne, *El derecho de los Estados Unidos de América*, Imprenta Universitaria; México, 1952.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Estatuto de Gobierno de Distrito Federal Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de julio de 1994.
- Ley Orgánica y reglamento para el gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. 1994.

- Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1988.

- Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1989.

- Ley de participación Ciudadana del Distrito Federal. Publicada el 10 de junio de 1995 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- Iniciativa de reforma constitucional del Presidente Miguel de la Madrid para la creación de la Asamblea de Diputados del Distrito Federal.

PERIODICOS y REVISTAS

- Reforma, El Financiero, La Jornada, El Nacional y Excélsior.

- Nexos y Este País.