

# UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

UNIDAD: IZTAPALAPA.

✓ DIVISION: CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES.

✓ CARRERA: LIC.  
CIENCIA POLITICA.

MATERIA: SEMINARIO DE INVESTIGACION IV  
(MEXICO).

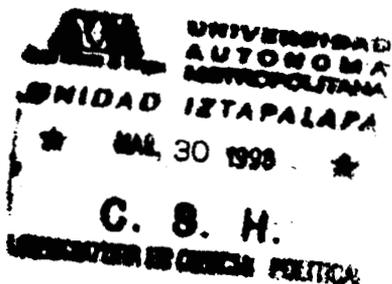
✓ TITULO: ~~LECTURA~~ EL REGIMEN POLITICO DEL  
DISTRITO FEDERAL

FECHA: 14 DE AGOSTO DE 1989.

✓ ALUMNO: JOEL ISAIAS CHAVEZ TREVIÑO.

MATRICULA: 79330619

ASESOR: MAESTRO. LEONARDO VALDEZ ZURITA



L. Valdez Zurita

1998

**EL REGIMEN POLITICO DEL  
DISTRITO FEDERAL**  
("HISTORIA DEL PARIA DE LA FEDERACION")

**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA**

# INDICE

<b>INTRODUCCION</b> .....	1
<b>I. ANTECEDENTES</b> .....	5
1. UN RECORRIDO CONSTITUCIONAL 1824.....	6
2. 1857, NACE EL MARCO JURIDICO DEL DISTRITO FEDERAL.....	12
3.- 1917, MUNICIPALIDAD PARA LA CIUDAD DE MEXICO.....	17
4.- 1928, SUPRESION DE LA PARTICIPACION POPULAR, SUPRESION DEL MUNICIPIO.....	23
<b>II. MUCHA ADMINISTRACION POCA POLITICA</b>	
1.- LA LEY ORGANICA DEL DISTRITO FEDERAL.....	28
2.- UNA TIMIDA REFORMA NO ADMINISTRATIVA.....	31
3.-EL REFERENDUM Y LA INICIATIVA POPULAR.....	35
<b>III.LA DEMOCRATIZACION DEL DISTRITO FEDERAL</b> .....	41
1.- UNA IDEA GENERALIZADA (OPINION PÚBLICA Y CONSULTA).....	46
2- LA PROPUESTA OFICIAL DEL PARTIDO OFICIAL.....	48
3.- LAS INICIATIVAS DE LEY	
3.1. POR LA CREACION DEL ESTADO 32.....	57
3.2. LA INICIATIVA PRESIDENCIAL.....	61
<b>IV. LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES       ENTRA A LA CONSTITUCIÓN</b> .....	74
<b>V. CONCLUSIONES</b> .....	84
<b>NOTAS</b> .....	89
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	100

## INTRODUCCION.

La Ciudad de México, conocida antaño como la Ciudad de los Palacios, es en la actualidad una de las ciudades más pobladas del planeta. Atrae a los estudiosos de todo tipo de disciplinas debido a la importancia y complejidad de su problemática y lo que ella representa para el futuro de las grandes ciudades tanto en experiencia, como para prevenir y superar sus males. La intención de este trabajo es acercarnos a uno de esos múltiples problemas, que aquejan a la capital y a su población, de mucha actualidad y que ha sido motivo de polémica y debates a lo largo de su historia desde su nominación como Distrito Federal en 1824 y sobre el cual recientemente se ha legislado, nos referimos a la forma en que hoy se le gobierna.

Algunos elementos de información y de reflexión, nos permiten entender por qué el gobierno actual decide instrumentar la formación de un organismo electo sin facultades legislativas, ni administrativas al que se le llama Asamblea de Representantes y no la creación de un nuevo estado en lugar del Distrito Federal con sus respectivos poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

Esta problemática se ha convertido en uno de los aspectos fundamentales en torno a los cuales gira la política nacional. Partidos políticos, organizaciones sociales, los medios de comunicación, gran cantidad de estudiosos, analistas y muchos ciudadanos han participado en este debate y han intentado contribuir para introducir modificaciones en el régimen político que hoy rige para la sede de los poderes federales.

Se habla de modernidad y en aras de ella se implementan programas cuya aplicación (se dice) colocarán a la ciudad entre las mejores del mundo. Sí partimos de la idea de que la

"modernidad" es un concepto aplicable a todos los campos de la vida del ser humano y lo político no es la excepción, entonces tenemos que revisar la historia de la ciudad con la finalidad de contemplar hasta donde es posible crear paradigmas, modelos que permitan la apertura de espacios de participación ciudadana reales que den un mayor impulso al desarrollo democrático de la sociedad y pie a la solución de problemas sociales, económicos, políticos y administrativos de la ciudad.

El control monopartidista que hoy ejerce el gobierno, el partido de Estado, el Revolucionario Institucional y los grupos que participan del poder; el control sobre la población mexicana y el monólogo entre ellos (que hasta hace algunos años no habían sido cuestionados y que la sociedad aceptaba como parte de su vida cotidiana), han comenzado a padecer los efectos del tiempo y a ser rebazado por los acontecimientos.

La modificación de los modelos sociales de participación de la población en la toma de decisiones gubernamentales se imponen, se hace necesarios, más como una necesidad social que como una demanda política. La propuesta de la modificación del régimen de gobierno del Distrito Federal se convierte en este momento no sólo en una demanda política para quitar o llevar votos a tal o cual partido; sino que se plantea como una opción ante una política gubernamental desgastada y que cada día pasa, más aceleradamente, a formar parte de la historia.

Realmente a los ciudadanos de La Ciudad de México ¿Se les han conculcado sus derechos, o por el contrario existen y son ejercidos plenamente? De producirse cambios en el sistema jurídico y político del Distrito ¿Se vería afectado el federalismo que conforman la base jurídica de la República? O esas modificaciones ¿Harían posible mejorar dicho sistema?

De hecho existe una gran resistencia y múltiples respuestas a estos cuestionamientos en el sentido de que la transformación del D. F. a otro tipo de entidad federativa traería más problemas que beneficios a la ciudadanía defienda, a la ciudad misma y afectaría negativamente el régimen federalista. Esta actitud proviene principalmente de quienes se encuentran en el poder o cercanos a él y se ven beneficiados en mayor o menor medida por el estado actual que guardan las cosas.

Las grandes multitudes que hoy habitan la ciudad capital no participan, ni pueden participar, en la solución a esta problemática por la falta casi total de información y de mecanismos que le permitan intervenir, salvo por la elección de diputados cada tres años o presidente y senadores cada seis, en las decisiones tomadas para gobernarla.

Por estas razones revisamos algunos elementos, que coadyuben a sacar conclusiones sobre La Ciudad de México, su gobierno y la viabilidad de los cambios propuestos por los partidos políticos minoritarios opositores y por pequeños sectores de la población para el régimen político del D. F.

En el primer capítulo se hace un recorrido histórico del desarrollo del régimen político del Distrito Federal, desde su fundación como tal en 1924 hasta el periodo postrevolucionario que culmina con la supresión del municipio en él.

En un segundo capítulo revisamos las diferentes leyes orgánicas que han regido varias décadas los destinos de la ciudad capital, los cambios e implicaciones que han tenido en el desarrollo de la participación democrática en los procedimientos de gobierno. Esta parte contempla las reformas y modificaciones hechas a las leyes orgánicas de los años de 1929, 1941, 1972, 1978 y 1983.

En el tercer capítulo se revisa la "consulta popular" realizada respecto a la participación democrática de la población

en el gobierno de La Ciudad de México, las propuestas de los partidos políticos así como las iniciativas presentadas al Congreso de la Unión por parte del Poder Ejecutivo al artículo 73 constitucional en su fracción VI.

En el capítulo IV abordamos la creación de la Asamblea de Representantes como respuesta última del gobierno y del Partido Revolucionario Institucional para dar solución a la creciente inquietud ciudadana sobre el régimen de gobierno en el Distrito Federal. Aquí también exponemos los puntos de vista de otro conjunto de actores organizados en partidos políticos, opositores a la actitud gubernamental respecto al problema y el planteamiento y argumentos que esgrimen a favor de sus propuestas a la sociedad.

## I. ANTECEDENTES.

El artículo 45 del Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana , sancionado en Apatzingán, el año de 1814, contemplaba la división de poderes y la necesidad de determinar un lugar para su residencia que debería ser fijado por el Congreso General. El Histórico documento significó la adopción del régimen republicano como sistema de gobierno para el México independiente. Después de la consumación de la independencia y del derrocamiento de Iturbide en 1823, con la firma del Acta Constitutiva de la Federación y la promulgación de la Constitución de 1824 se instaura en México dicho régimen.

Desde luego que la idea de la existencia de un distrito, lugar de residencia de los poderes federales, lo mismo que muchos otros elementos constitutivos del federalismo mexicano, no fueron una creación de la legislación mexicana, fueron tomados de la experiencia reciente del vecino del norte y de la Europa moderna de entonces.

Al término de la lucha de independencia de las colonias inglesas del norte de América, aquellas decidieron conformarse en estados soberanos, firmantes de un pacto federal que los constituyó en un nuevo país.

Dentro de la estructura jurídica que elaboró la Asamblea Constituyente de Filadelfia, se decidió el establecimiento de un lugar de residencia para los poderes federal al que se le denominó Distrito Federal. El territorio donde se estableció fue cedido por los estados de Virginia y Maryland, dando origen al distrito de Columbia, ciudad capital, que según los legisladores estadounidenses no debía de ser mayor de diez millas cuadradas. En él sólo tendrían jurisdicción los órganos de la federación y el gobierno sería ejercido por el ejecutivo mediante

tres comisionados<sup>1</sup>.

## **1. Un recorrido constitucional: 1824.**

En México, el Constituyente sancionó la Constitución Federal el 4 de octubre de 1824, en ella se señaló la provincia de México – de la que formaba parte la ciudad de México –, como uno de los estados integrantes de la Federación y se facultaba al Congreso General (artículo 50 fracc. XXVIII y XXIX), para elegir la sede de los Poderes Federales, ejercer en él las atribuciones del Poder Legislativo y variar su residencia cuando así lo juzgara conveniente<sup>2</sup>.

La Carta Magna no precisó el sitio donde se establecería el Distrito. El 18 de octubre mediante un decreto, el Congreso determinó el lugar para la residencia de los Supremos Poderes de la Federación: la ciudad de México fue la escogida y su distrito comprendía un círculo con un radio de dos leguas, cuyo centro sería la Plaza Mayo. Para su régimen interior regiría la ley del 23 de Julio de 1813 en lo que no estuviera derogada y en lugar de un jefe político se nombraría un gobernador interino<sup>3</sup>.

Dos años más tarde se le dio forma a su orden económico pasando sus rentas a la federación y se le autorizó el nombramiento de dos representantes para la Cámara de Diputados electos por medio de las juntas electorales primarias, secundarias y de provincia<sup>4</sup> y se le dotó de un cuerpo de policía municipal (celadores públicos)<sup>5</sup>. En 1830 se reglamentó la elección de diputados y ayuntamientos, ambos se harían por el mismo método anterior de elección primaria y secundaria.

Así, lo mismo que en la Unión Americana, tomó existencia en nuestro país el Distrito Federal; sólo que la situación histórica, política, económica y social de la nueva nación le

imprimieron características propias, que lo diferenciaron sustancialmente del modelo norteamericano.

El lugar de residencia de los Poderes Federales en México era una ciudad cuya fundación se remontaba a 1324, cuando el pueblo mexica se estableció en un pequeña islote perteneciente al señorío tecpaneca de Azcapotzalco, su pasado se extendía a lo largo de varios siglos bajo el dominio del imperio Azteca. Durante la dominación española, el sitio continuó siendo el principal centro socio-político-económico y poblacional. Al consumarse la Independencia la ciudad mantuvo su ayuntamiento<sup>8</sup> aunque sin rentas propias, la elección popular de los municipales, subsistieron los tribunales locales pero supeditados a la Suprema Corte de Justicia concediendosele el derecho de elegir diputados al Congreso General, pero, al no existir una legislatura propia, sus habitantes quedaron exentos de la participación en la elección de presidente y vicepresidente de la República ya que quienes los elegía eran las legislaturas de los estados, quedando al Congreso de la Unión el cómputo y la calificación de las elecciones.

Al ubicarse el Distrito Federal en la ciudad de México, el régimen político de ésta se vio trastocado, surgiendo diferencias importantes en relación a otras ciudades y a las demás entidades federativas. A partir de entonces y durante varias décadas los cambios en el régimen, a veces bruscos, a veces profundos, se volvieron una constante. La lucha por el poder político asumió la forma de lucha entre federalismo y centralismo.

Entre 1835 y 1836 el partido conservador obtuvo constitucionalmente el control del Congreso, hecho que Herrera y Lasso caracterizó como un "golpe de estado constitucional"<sup>9</sup>. Con la nueva composición del órgano legislativo a favor del partido conservador se aprobaron y publicaron las Bases y

Leyes Constitucionales de la República Mexicana, así como la ley que dividió al territorio mexicano en departamentos suprimándose temporalmente el régimen federalista.

Conforme a la nueva legislación el Distrito Federal desapareció, siendo incorporado, en calidad de capital, junto con el Estado de México, al Departamento de México. Al año siguiente se expidió su reglamento interior donde se contemplaban las disposiciones relativas a la formación y atribuciones de los ayuntamientos<sup>10</sup>. Dos años más tarde, el territorio nacional se dividió en 24 departamentos subdivididos en distritos y éstos a su vez en partidos<sup>1</sup>

Durante más de una década permaneció el régimen centralista, su característica principal era la gran debilidad del poder ejecutivo ante la nación, debido a una situación de total inestabilidad política y social en cuyo marco se venía definiendo la lucha por el poder entre las dos fracciones políticas más importantes del país: liberales y conservadores.

La Constitución Política de 1824 y la forma de gobierno federal fueron reestablecidas en 1846 por el entonces presidente interino José Mariano Salas<sup>12</sup>, el Distrito fue restituido y su gobierno se encomendó al Ministerio de Relaciones Exteriores y Exteriores procediéndose a elaborar un nuevo ordenamiento legal para la entidad, pues hasta entonces seguía vigente la Instrucción para Gobierno Político-Económico de las Provincias del 23 de junio de 1813.

En esta época se desató la guerra con los departamentos separatistas de Texas y Yucatán, siendo anexado el primero por los Estados Unidos de Norteamérica. El hecho había dado lugar a la guerra entre los dos países, el ejército norteamericano invadió la República Mexicana en 1847.

En mayo de ese mismo año Santa Anna asumió por séptima vez en catorce años la presidencia, se firmó el Acta de

Reforma y se implementó un nuevo sistema electoral que le concedió a la ciudad de México el derecho al voto en la elección de presidente y a nombrar a dos senadores<sup>3</sup> (derecho que perdería en 1856 al ser suprimido dicho ordenamiento). La derrota ante las tropas invasoras orilló a Santa Anna a presentar su renuncia ante el Congreso, apenas ocho días después de haber tomado posesión del cargo y, sin embargo, la máxima autoridad legislativa del país la rechazó.

Ante la inminencia de la toma de la ciudad capital por el enemigo fue declarado el estado de sitio consumandose su ocupación el 14 de Septiembre. El gobierno la había evacuado el día 13, no sin antes emitir el decreto para que el gobierno pudiera fijar su lugar de residencia en cualquier punto de la República, pasando a establecerse en Querétaro.

Durante esos días se desató una febril actividad de la población en defensa de la ciudad, la resistencia presentada al enemigo por parte de los ciudadanos, obligó al Ayuntamiento de la misma, quien temía un baño de sangre, a emitir un mensaje y un manifiesto<sup>4</sup> llamando a aquella a ser moderada y pacífica so pena de ser reprimida y asesinada por la tropa invasora.

El 6 de Junio una vez consumada la artera agresión que había dejado a los mexicanos el dolor y la impotencia por sus muertos y la pérdida de aproximadamente a mitad del territorio nacional, el Congreso ordenó el regreso de los Poderes de la Unión a la capital de la República.

La conflictiva situación política hacía aflorar en todo el país la lucha por el poder entre liberales y conservadores, el Distrito Federal no estaba exento de ella. Así, en diciembre de 1849 se sucitó un conflicto grave entre el Ayuntamiento de la ciudad en manos de los conservadores y los poderes federales dentro de los cuales los liberales tenían preeminencia. Con

motivo de las elecciones del Ayuntamiento y previendo que el voto favoreciera a su rival; debido a la ingerencia que le daba la ley al Ayuntamiento en materia electoral, (...) y aprovechando que tenían mayoría en el Congreso, los liberales enviaron a aquél una solicitud para suprimir tales atribuciones. De una manera inusual y veloz la Cámara, haciendo a un lado los asuntos que atendía en ese momento, se declaró en asamblea permanente y hacia la media noche por medio de un decreto le dieron acogida a la solicitud.

Los miembros del Ayuntamiento adelantándose a los acontecimientos y a la resolución que se expediría, encabezados por Lucas Alamán, presentaron su renuncia por medio de un comunicado<sup>15</sup> dirigido al gobernador del Distrito. En él se acusaba al Poder Legislativo y al Ejecutivo Federal, así como al gobernador de solapar estos hechos y las acciones violentas llevadas a cabo contra algunos miembros del Ayuntamiento de la ciudad. Después renunció el presidente del mismo. Entre sus razonamientos en misiva dirigida al gobernador destacaba por un lado la existencia de una razón legal y agregaba: "(...) considero que el despojo que se ha hecho al Ayuntamiento de una de sus más importantes atribuciones, la de intervenir en los actos electorales del pernicioso ejemplo de que el Poder Ejecutivo ejerza influencia en ellos e infiere un agravio inmerecido a toda la población, a quien se niega lo que tiene concedido el más insignificante pueblo"<sup>6</sup>. Las causas del conflicto saltaban a la vista: los poderes federales por motivos políticos y abusando de su investidura habían decidido intervenir en asuntos de competencia exclusivas del municipio violentando la legislación existente con la finalidad de beneficiar a sus correligionarios y fortalecer el poder central.

Las elecciones municipales fueron suspendidas y fue nombrado un interín encargado del ramo de policía<sup>7</sup>. Algunos

meses después en 1848 fue restituido el Ayuntamiento, recuperando la ciudad nuevamente el gobierno municipal. Al renunciar en 1853, el presidente constitucional, asume nuevamente el gobierno Santa Anna, quién adopta inmediatamente una serie de medidas concernientes al Distrito. En primer lugar el gobierno del Distrito nombraría un cuerpo municipal<sup>18</sup> regido por una ordenanza provisional<sup>19</sup> en la que se delimitaba su acción administrativa y política; se establecían ocho prefecturas de policía<sup>20</sup> para los ocho cuarteles en que estaba dividida la capital y se fijaron nuevas tasas y fondos de recaudación. Mientras se elaboraba la ley que determinaría la forma de elección del Ayuntamiento de México.

El mismo Santa Anna, observando los constantes levantamientos del ejército y la debilidad del Ejecutivo, decidió la ampliación de los límites del Distrito: tal vez la motivación de que eso le daría más seguridad y fortaleza como gobernante lo llevó a centralizar más el poder. Al ampliar los límites el Distrito Federal alcanzó casi los que actualmente tiene quedando de la siguiente manera: "El Distrito de México se extenderá hasta las poblaciones que expresa este decreto, y a cuantas aldeas, fincas, ranchos, terrenos y demás puntos que estén comprendidos en los límites, demarcaciones y pertenencias de las poblaciones mencionadas. Por el norte aproximadamente hasta el pueblo de San Cristobal Ecatepec inclusive: por el N.O. Tlalnepantla; por el S.O. desde el límite oriental de Huisquilucan, Mixcoac, San Angel y Coyoacán; por el Sur Tlalpan; por el S.E. Tepepan, Xochimilco e Iztapalapa; por el Oriente el Peñón Viejo, y entre este rumbo, el N.E. y el N., hasta la medianía de las aguas del lago de Texcoco<sup>21</sup>

Por fin, el dictador abandonó por enésima y última vez el gobierno. Se producía el pronunciamiento de la guarnición de la ciudad adhiriéndose el Plan de Ayutla. En los siguientes

cuatro meses pasaron meteóricamente por la silla presidencial dos presidentes<sup>22</sup>. Durante sus periodos se abrogaron las leyes y decretos expedidos por Santa Anna desde 1853 sobre el ayuntamiento del Distrito Federal<sup>23</sup>, sólo que no se abrogó el decreto que provocó su expansión. Años después se le incorpora la ciudad de Tlalpar<sup>24</sup>.

## **2. 1857. Nace el marco jurídico del Distrito Federal.**

Con el triunfo del Plan de Ayutla asume la presidencia Ignacio Comonfort quien de inmediato expide el Reglamento Interior del Gobierno Municipal de la Ciudad, en él se faculta al ayuntamiento para despachar en los ramos de: fincas rústicas, crédito, alumbrado, mercados, teatros y diversiones; proveduría de cárceles, hospitales, casa de corrección y beneficencia; administración de obras públicas; agua, acequias, ríos, limpia de calles, policía de salubridad y seguridad; contabilidad de ingresos y egresos de propios y arbitrios; recaudación e inversiones de los fondos del Ayuntamiento; y la elaboración del reglamento interior.

Los cambios políticos habidos en el país hicieron posible el inicio de una nueva etapa para la Nación abriendo las puertas para instrumentar una nueva legislación, ésta vio su primera posibilidad con la convocatoria e instalación del Constituyente hacia finales de 1856.

La vieja confrontación política entre liberales y conservadores nuevamente se hizo presente, los segundos fueron derrotados en su intento de restaurar la Constitución de 1824, preferían ésta a una nueva mas liberal o acaso más radical. Por su parte, los liberales se dividieron en radicales y moderados, los últimos se alinearon con los conservadores que aceptaron de muy buen grado la propuesta con tal de mantener

una legislación favorable a sus intereses. El resultado fue una Constitución moderada, que no consagraba los principios avanzados del partido Liberal<sup>25</sup>.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada el 5 de febrero de 1857 configuró jurídicamente al estado mexicano como una república representativa, democrática y federal integrada por veinticuatro estados soberanos unidos y una federación.

El Distrito Federal no fue incluido como parte del pacto federal, en su lugar, la nueva ordenanza -secc. 11: de las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional, artículo 43-, listó al Estado del Valle de México, al que se le condicionó más adelante en el artículo 46, señalándose expresamente: "el Estado del Valle de México se formará en el territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero, la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladesn a otro lugar<sup>26</sup>.

El artículo 72 en su fracción VI facultó al Congreso "para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos pudieran elegir a las autoridades políticas, municipales y judiciales a las que se les designarían rentas para cubrir sus atenciones locales<sup>27</sup>.

En los acalorados debates del Constituyente<sup>28</sup> en torno a estos preceptos, destacaron entre otros, por su intransigente defensa de la autonomía del Distrito y de la constitución del Estado del Valle de México, brillantes liberales de la talla de Ponciano Arriaga, Ignacio Ramírez, Francisco Zarco, castillo Velazco y Mata. El punto central de su argumentó giró en torno al federalismo: "retardar la erección del Estado del Valle de México es conculcar el principio federativo, es violar la misma Constitución, es incurrir en una monstruosa incongruencia". Sostenían que era una falsedad que la existencia de dos po-

Sostenían que era una falsedad que la existencia de dos poderes habría de desembocar en la anarquía y en choques constantes entre ambos, ésto, decían, se resuelve "si se comprende bien cuales son las funciones de uno y otro(...)"; su conclusión era simple: el Congreso debía reconocer inmediatamente el derecho de los habitantes del distrito a formar parte de un estado de la Federación<sup>29</sup>.

Finalmente el artículo fue aprobado, sin modificación. Ante ello, los perseverantes liberales propusieron la inclusión de un artículo donde se señalara el derecho de los ciudadanos a elegir una diputación y un gobierno propios que dependieran del Congreso, propuesta que fue desechada de inmediato, pero que dio cabida a que Mata lograra introducir en el artículo 72, de las Facultades del Congreso, una fracción en la que se señalaba que el pueblo podría nombrar a sus autoridades a las que el Congreso les asignaría rentas<sup>30</sup>.

Algunos años después nuevamente fue violentado el régimen federal por la invasión francesa, llevada a cabo bajo el pretexto de la suspensión del pago de la deuda decretada por el presidente Juárez. Así, en junio de 1863 los Poderes de la Unión abandonaron la ciudad. Acto seguido, las tropas invasoras la sitiaron y tomaron. El Distrito Federal desapareció. El establecimiento de la monarquía y el constante peregrinar de los poderes por el territorio nacional se mantuvo hasta el 15 de julio de 1867 cuando fue restaurada la República, y reestablecido a su vez el Distrito Federal cuyo gobierno quedó a cargo de la Secretaría de Gobernación.

Durante el gobierno de don Sebastián Lerdo de Tejada se regresa al bicamarismo, quedando el Distrito Federal con el derecho de elegir dos senadores. Para algunos estudiosos del Derecho Constitucional, como Herrera y Lasso, este hecho "(...) hacía pedazos la lógica del sistema federal que no

tolerara la intromisión del Distrito en la Cámara que representa a los estados como tales pero adecuando la ley a la realidad, teniendo en cuenta la importancia de la Ciudad de México y los imperativos ineludibles de la conveniencia política<sup>81</sup>.

De esa manera se fue conformando un federalismo con sus propias peculiaridades y un Distrito muy diferente al del modelo tradicional. En 1882 se agregó otro rasgo propio, el Congreso por medio de un decreto estableció la elección popular de las autoridades judiciales<sup>82</sup>.

En estas circunstancias arribamos a la dictadura de Porfirio Díaz, durante todo este periodo el poder alcanzó niveles muy elevados de centralización lo que se reflejó necesariamente en todos los ambitos de la vida del país y en el Distrito Federal en las modificaciones realizadas por el gobierno para ampliar el contro del Ejecutivo sobre la ciudad capital.

El primer paso se dio en 1898, al finiquitarse las diferencias limítrofes con el Estado de México y el de Morelos y determinarse los límites definitivos del Distrito Federal <sup>33</sup> Al año siguiente, se realizó la división administrativa quedando la Municipalidad de México y seis prefecturas: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacubaya, Coyoacán, Tlalpan y Xochimilco. Esta nueva división abrogó la que regía desde 1861<sup>34</sup>.

Acto seguido, el Ejecutivo, por medio de un decreto del Despacho de Gobierno y de la Secretaría de Estado, se autorizó a sí mismo, para reformar la organización política y municipal, su demarcación, así como para modificar los ramos de la administración; es decir, sin mayor trámite se concedió el derecho de determinar el futuro de los ayuntamientos, los que pasaron a tener carácter de "cuerpos consultivos" cuya única facultad sería la de poder iniciar ante el ejecutivo en lo concierne a servicios municipales<sup>35</sup>.

En 1901 se promulgó la reforma constitucional<sup>36</sup> a la frac-

so la de poder legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y sus territorios.

Esta reforma careció de una exposición de motivos y no fue discutida por el Congreso. Díaz la expidió, en uso de la facultad especial mencionada arriba, borrando simplemente, de un plumazo, uno de los últimos rasgos de participación popular en el gobierno del Distrito. Este atentado contra el Municipio fue coronado por el dictador con la Ley de Organización Política y municipal del Distrito Federal de Marzo de 1903<sup>7</sup>. Dicha ley modificó la división administrativa quedando trece municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa.

En lo legislativo el Distrito ya dependía del Congreso, en lo administrativo, político y municipal pasó a depender del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación. El gobierno político y la administración corrían a cargo del Consejo Superior de Gobierno constituido por tres funcionarios que podían ser nombrados o removidos por el Presidente, ellos eran: el Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director General de Obras Públicas. De este Consejo dependían los prefectos políticos que tendrían el carácter de primera autoridad política local en la municipalidad y cuyo nombramiento también haría el Ejecutivo.

En cada municipalidad habría un ayuntamiento electo popularmente, en elección directa en primer grado, con consejales no retribuidos, conservarían sus funciones políticas y tendrían voz consultiva, derecho de vigilancia, de insiciativa y veto en lo administrativo municipal. Los ayuntamientos perdieron su personalidad jurídica y sus percepciones, la recaudación de impuestos, rentas, bienes, derechos, acciones y obligaciones

pasaron a la Federación. Este fue el antecedente inmediato de la propuesta de Carranza al Constituyente del 17 y de la posterior insistencia para derogar la municipalidad de la ciudad.

### **3. 1917. Municipalidad para la ciudad de México.**

A partir del inicio de la revolución la situación de la capital permaneció indefinida, aunque siguió siendo el Distrito Federal. El 2 de febrero de 1916 Carranza decretó que la ciudad de Querétaro fuera la capital de la República y sede del Poder Ejecutivo. En septiembre se derogó la ley de 1903 devolviéndole los ayuntamientos a las municipalidades foráneas, y con ello su personalidad jurídica, sus ramos caudales y sus bienes. Así, el Distrito Federal recuperó parcialmente su condición municipal, quedando en estado de excepción el ayuntamiento de la municipalidad de la ciudad de México.

Carranza intentó darle forma de precepto constitucional al decreto anterior, por lo que en el Proyecto de Constitución que envió al Congreso Constituyente de Querétaro se contenían aquellas ideas. En el artículo 73 de las facultades del Congreso, en su facción VI, se proponía la división del Distrito y de los territorios en municipalidades con una extensión territorial y el número de habitantes necesarios para hacerlos autosuficientes. Cada una contaría con su ayuntamiento electo popularmente, excepto la municipalidad de México, la cual correría a cargo de los comisionados nombrados por el presidente de la República<sup>38</sup>.

La plenaria del Congreso eliminó del artículo 43 al Estado del Valle de México, en su lugar quedó el Distrito Federal como parte integrante de la Federación. Se modificaron, también, los términos del artículo 44 (anteriormente 46), donde

se estableció que el Distrito se compondría del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladasen a otro lugar, se erigiría en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asignará el Congreso General<sup>39</sup>.

Con estos cambios se trataba de resolver la incongruencia, planteada en la anterior Constitución, de incluir en la Federación como firmante el Pacto Federal a una entidad inexistente, que tenía la posibilidad de existir en el hipotético caso de que los Poderes se trasladaran a otro lugar, pero que en definitiva no existía y por lo mismo no podía ser signataria de dicho pacto. Al resolverse esta cuestión se colocó al Distrito como parte de la federación al lado de estados libres y soberanos, condición ésta de la que no gozaba aquel; pero, además, se mantuvo el mismo condicionamiento para su conversión en un Estado de la República.

La discusión sobre el Distrito Federal, tuvo su centro en el debate del artículo 73, fracción VI. No se trataba, como hacía setenta años, de definir si se erigía o no el Estado del Valle de México, el Distrito ya había perdido la batalla en ese punto; ahora, solamente le quedaba la defensa de la municipalidad de la ciudad, se le quería arrebatar uno de los pocos derechos que aún conservaba.

En la base primera del proyecto carrancista —que fue la que el Congreso aprobó inicialmente—, se establecieron las condiciones de existencia del municipio, las que se reducían a que tuviera "la extensión territorial y el número de habitantes suficiente para subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes". De aquí partió la argumentación de Palavicini, vocero del Primer Jefe y cuyo punto de vista era puramente administrativo: La ciudad de México no es una ciudad autónoma ni nada, vive de los recursos de la Federación,

es decir, de los recursos de los estados, la ciudad de México ha vivido siempre de las contribuciones afluentes de las entidades federativas para su embellecimiento, ésto es legítimo, a ésto tenía derecho la ciudad de México; pero a ésto no tienen derecho los municipios de la ciudad de México (...)". Además, agregaba que si la Federación era la que aportaba los gastos, era ella quién debería poner a sus gobernantes<sup>40</sup>.

Otros defensores de la propuesta oficial sostenían argumentos que recurrían al expediente de la incompatibilidad de la coexistencia del ayuntamiento y de los poderes de la federación en una misma localidad, se citaron como ejemplo las confrontaciones entre el gobierno del Estado de México cuando fue creado el Distrito en 1824 y la ocurrida en Veracruz, cuando Carranza trasladó el gobierno al puerto con motivo de la toma de la ciudad de México por las otras fracciones revolucionarias encabezadas por Villa y Zapata. Tal discurso resultaba un poco ocioso, por cuanto que en ambos casos, así como en otros, los conflictos eran el resultado de circunstancias extraordinarias: en el primero, que hasta podemos caracterizar como normal, el país salía de una larga lucha de independencia de más de una década de duración, además de que, no existía una legislación al respecto; hay que recordar que la decisión de la ubicación de la residencia de los poderes federales se dio después de haber sido aprobada la Carta Magna.

La defensa del ayuntamiento de la ciudad vino de prominentes revolucionarios, destacando entre ellos Heriberto Jara, Rafael Martínez Escobar y Luis Espinoza que se irguieron como defensores del municipio; Herrera y Lasso la resumía de la siguiente manera: "Los propugandores de la autonomía de la ciudad de México, por su parte refutan en detalle a las razones de sus adversarios con argumentos propios, en su mayor parte, del momento y las circunstancias y alegan con notable

uniformidad el siguiente razonamiento que también se encuentra en el voto particular: el gobierno municipal de la ciudad de México tiene con los poderes federales la misma relación que el gobierno municipal de cualquier capital de estado con los poderes generales del mismo modo. Si se admitiese la imposibilidad de la coexistencia del gobierno municipal y de los poderes federales en la ciudad de México, habría que admitirse la imposibilidad del gobierno municipal en todas las capitales de estado<sup>41</sup>. Agregaban que el problema de los ingresos, era una cuestión que se podría resolver por medio de los reglamentos.

Al ser aprobado, el artículo en cuestión conservó, la mayor parte de la propuesta de Carranza, pero con una importante modificación en la base 2ª de la fracción VI que expresaba todo lo contrario al deseo presidencial, quedando el siguiente texto:

"El Congreso tiene facultad:

1.-(...)

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

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

2ª. Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.

3ª. El gobierno del Distrito federal y los territorios estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República (...), tanto el gobernador del distrito como el de cada territorio serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

4ª. Los magistrados y los jueces de primera instancia del

Distrito Federal y de los territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión que se erigirá en colegio Electoral en cada caso.

En las faltas temporales o absolutas de los magistrados, se substituirán éstos por nombramientos del Congreso de la Unión, y en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La ley Orgánica determinará la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución respecto de la responsabilidad de funcionarios.

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

5ª. El ministerio público en el Distrito Federal y en los territorios, estará a cargo de un procurador general que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República quien lo nombrará y removerá libremente<sup>42</sup>.

Con esta legislación sólo quedaba al Distrito Federal el ejercicio del poder judicial como un poder propio, pero se daba un paso atrás al suprimirse su nombramiento por medio de la elección popular (establecida en 1882), pasando a ser un atributo del poder legislativo.

Un mes después de sancionada la Carta Magna fue reestablecida la capital de la República, los poderes de la Unión regresaron nuevamente a la Ciudad de los Palacios. También fue expedida la ley de Organización del Distrito y Territorios

Federales <sup>43</sup>.

La ley fijó las normas sobre las que funcionarían el Distrito y los territorios. Establecía que el municipio libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa, el gobierno de dichos municipios quedaría a cargo de un ayuntamiento que elegiría a un presidente que tendría el carácter de primera autoridad política local, correspondiéndole la publicación y el hacer cumplir leyes, decretos, reglamentos, sentencias y despachos emanados de las autoridades federales y del Congreso, así como cumplir funciones administrativas. Por su lado, el ayuntamiento tendría amplias facultades para disponer de asuntos de su competencia y para administrar libremente su hacienda, elaborando cada años su presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente año fiscal. Los concejales o regidores durarían dos años en el cargo, tendrían una remuneración y se mantendrían las municipalidades existentes.

En 1918 Carranza insistió en su afán de hacer desaparecer la municipalidad de México, propuso al Congreso de la Unión la revisión del artículo en cuestión en su fracción correspondiente, pidiendo se exceptuara de ella el municipio de México, se suprimieran las elecciones municipales y que la entidad fuera regida por un Consejo nombrado por el Ejecutivo. El mismo Presidente resumió las razones de la propuesta: "La convivencia de salvaguardar los poderes supremos residentes en el Distrito Federal; la impropiedad de que el dinero de los contribuyentes federales pase a las arcas del ayuntamiento de la ciudad de México para los gastos de la capital; la incongruencia de aceptar, contra las prevenciones de la Carta Magna, la independencia constitucional de una entidad que no puede cumplir con el espíritu del mismo Código, de que sean libres solamente las instituciones capaces de sostener-

se por sí mismas; la irremediable penuria del municipio cuyas deudas crecen cada día, sin que existan esperanzas lógicas de que mejoren sus finanzas; la penosa experiencia de la incapacidad económica del Ayuntamiento para satisfacer los servicios de la capital y finalmente, el ejemplo de la estructura sancionada en países de avanzada democracia, como los Estados Unidos del norte (...)"<sup>44</sup>.

El Ayuntamiento de la ciudad le salió al paso, en defensa de su municipio argumentó que "suprimir el ayuntamiento de elección popular en la ciudad de México era abatirla hasta una condición política inferior a la de los territorios que, constitucionalmente disfrutaban del régimen de municipio libre"<sup>45</sup>.

La cámara de Senadores dio su visto bueno al proyecto turnándolo a la Cámara de Diputados para su aprobación. Ésta, sin discutirlo, desechó por improcedente la propuesta manteniéndose el artículo tal y como el Constituyente del 17 lo había mandado.

#### **4. 1928. Supresión de la participación popular, supresión del municipio.**

Hubieron de haber pasado diez años para que, en los últimos días de existencia del gobierno de Plutarco Elias Calles, se consumara el despojo al Distrito Federal y con ello a los habitantes de la ciudad de México. En abril de 1928 el general Alvaro Obregón, candidato a la presidencia de la república, presentó una iniciativa de reforma al artículo 73 en sus bases la, 2ª y 3ª de la fracción VI, sostenía que era necesaria la reforma en función de que los conflictos políticos y administrativos, resultado de la coexistencia de autoridades, no permitían que el municipio en el Distrito cumpliera con sus objetivos. Esgrimía la misma argumentación que el "Primer Jefe",

con la diferencia de que ahora no sólo lograría la supresión del municipio de la ciudad, sino que además se fue más lejos logrando eliminar del Distrito Federal todos los municipios.

Para el 20 de agosto de 1928 se publicó en el Diario Oficial la Ley que reformaba las bases 1ª, 2ª, 3ª y 4ª de la fracción VI, dicha ley entraría en vigor el primero de enero del año siguiente <sup>46</sup>.

"El congreso tiene facultad:

"VI. para legislar en todo lo relativo al distrito y todos los territorios federales sometiendo a las siguientes bases.:

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

"2ª. El gobierno de los territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

"3ª. Los gobernadores de los territorios acordarán con el presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la cámara no resolviere, dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación de la cámara no podrán tomar posesión los magistrados nombrados por el presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Diputados no aprobara dos nombramientos sucesivos respecto a la misma vacante, el presidente de la República hará un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos desde luego, como provisional, y que será sometido a la aprobación de la Cámara en el siguiente periodo de sesiones, dentro de los primeros diez días, la cámara Deberá aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones, con el

carácter de definitivo. Si la Cámara desecha el nombramiento cesará desde luego en sus funciones el magistrado provisional, y el presidente de la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara en los términos señalados.

"En los casos de faltas temporales por más de tres meses, de los magistrados, serán éstos substituidos mediante nombramientos que el presidente de la República someterá a la aprobación de la Cámara de Diputados, y en sus recesos, a la de la comisión permanente, observandose, en su caso, lo dispuesto en las cláusulas anteriores.

"Los jueces de primera instancia, menores y correccionales del Distrito Federal y de los territorios, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, deberán tener los requisitos que la ley señale y serán substituidos en sus faltas temporales, en los términos que la misma ley determine."

"La remuneración que los magistrados y jueces perciban por sus servicios no podrá ser disminuida.

"Los magistrados y jueces a los que se refiere esta base, podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente"47

La base 5ª no sufrió modificación.

La nueva legislación dio un vuelco político a la forma de gobierno el Distrito Federal, el municipio fue suprimido en definitiva como forma de organización político-administrativa, el gobierno dejó de estar a cargo de un gobernador nombrado por el presidente, ahora sería él mismo quien gobernaría la ciudad por medio del órgano u órganos determinados por la Ley, finalmente la atribución para elegir al poder judicial fue cedida también al Ejecutivo quedándole al Congreso la facultad

tad de aprobar los nombramientos.

La reforma trajo consigo una profunda transformación del régimen político. El municipio libre como forma de gobierno básica y célula del sistema federal del país fue arrebatado a la población del Distrito bajo el estigma de la colisión de poderes. La ciudadanía se vio privada de los cauces más elementales para la expresión de su voluntad y sus decisiones políticas. "Las causas que llevaron a tomar esa decisión –nos dice Diego Valadés–, pueden entenderse con toda claridad: por su naturaleza, los habitantes de sectores urbanos y, en especial, la población del Distrito Federal, por razones de carácter histórico y de mayor concentración demográfica, poseen una tradición y una fortaleza política superiores a las de cualquier otro conjunto de ciudadanos en cualquier órbita de la república. De esta suerte, la existencia de elecciones municipales y de autoridades municipales representaba un significativo contrapeso a la acción de los poderes federales, y de manera particular, a la del presidente de la República"<sup>48</sup>.

Efectivamente, el ejercicio de las libertades ciudadanas en el Distrito Federal amenazaban al ejecutivo federal, no por que dicho ejercicio fuera de por sí una intimidación, sino por que la construcción, en ciernes, del moderno estado mexicano lo requería y ello, bajo la sombra del "maximato" implicaba centralizar aún más el poder. Este proceso, experimentado durante la dictadura de Díaz, tenía algunos años que se venía imponiendo y se vio coronado con la creación de esa fuerza onnipotente y omnipresente, concentrada en un sola persona y a la que se le denominó "presidencialismo". Para terminar de armar el cuadro, es en estos años que nace el "partido oficial", el PNR con su política de "partido de la revolución" y se inicia la corporativización de las organizaciones sociales, agrarias, sindicales y populares.

La visión de Obregón era similar a la de Santa Anna y a la de Díaz, máxime que su elección rompía uno de los principios que habían dado lugar a la gesta recién concluida: Sufragio Efectivo no Reelección. El presidente buscaba fortalecer la figura presidencial en su persona y en las circunstancias del momento. El control del tradicional e histórico centro político, económico, social y poblacional era ya una necesidad imperiosa tanto para el régimen naciente, como para el ejercicio del poder; por eso no importó que la población fuera privada de sus derechos políticos.

Estos hechos cierran una etapa histórica de la ciudad capital y del federalismo a la mexicana.

## **II. MUCHA ADMINISTRACION Y POCA POLITICA.**

### **1. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.**

A finales de 1928 se publica la primera ley Orgánica del Distrito y de los Territorios<sup>49</sup>. En ella se ratifican los límites establecidos en 1898, se divide administrativamente el Distrito en un Departamento Central (formado por las anteriores municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac), y trece delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Angel, La Magdalena, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

Se determinó el órgano a través del cual el presidente de la República gobernaría, designandosele con el nombre de Departamento del Distrito Federal (D.D.F.). Tendría a su cargo: la publicación de reglamentos, decretos y órdenes del presidente relativas al Distrito Federal. Promovería en lo administrativo el cumplimiento de leyes y disposiciones relativas al Distrito; los servicios de policía, castigar infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; atribuciones que los códigos y demás leyes encomiendan al gobierno del Distrito, a los presidentes municipales y a los ayuntamientos en materia de elecciones, cultos, desamortizaciones, jurados, matrimonios, estadísticas, portación de armas, bienes mostrencos, vacantes y expedición de certificados de libertad o en cualquier otra, representar al Distrito Federal por medio de su jefe; expropiaciones en los asuntos de su competencia; dictar medidas para resolver el problema de vivienda barata; cuidar el nombramiento de los consejeros del D.D.F.; rendir cuentas al presidente de los gastos de cada año, administrar la ha-

cienda del Distrito; inventariar los bienes del Departamento; prestar los servicios públicos locales o contratar la prestación; presentar al Ejecutivo el proyecto de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para que este lo envíe al Congreso para su aprobación; cuidar la seguridad y tranquilidad pública; elaborar padrones de habitantes y de alistamiento de la Guardia Nacional; hacer que se imparta la instrucción cívica militar; prestar a las autoridades judiciales apoyo para administrar pronta y eficaz justicia, así como para cumplir con las sentencias y resoluciones judiciales, vigilar y controlar la beneficencia privada; controlar los gastos por administración de justicia del Fuero Común; hacer el reglamento relativo a la planificación de urbanización del Distrito; Reglamentar el tránsito; distribuir agua potable, desagüe, limpia, alumbrado; festividades y vigilancia de diversiones públicas; servicios de rastros y mercados; conservación y mejoramiento de vías públicas, parques y jardines; panteones y sus reglamentos; autorización e inspección de construcciones, Registro Civil; previsión social; registrar agrupaciones funcionales de la localidad; tribunales administrativos para menores y la protección de la infancia; Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal; La Comisión Local Agraria, municipalizar servicios públicos; nomenclatura de calles, plazas, jardines y paseo; Registro Público de la Propiedad y Comercio; Rendir una memoria del estado de la administración, desempeñar otras funciones atribuidas al gobernador del Distrito Federal, a los ayuntamientos o a los presidentes municipales y otras que no se hayan mencionado.

Las funciones del Departamento las desempeñaría el jefe del Departamento, los delegados y subdelegados, al primero lo nombraría o removería libremente el presidente y ejercería en todo el Distrito Federal las atribuciones del Departamento,

en las delegaciones lo haría por medio de delegados y subdelegados. Bajo su autoridad estarían los servicios propios del Departamento y los que fueran comunes a todo el Distrito, oiría el parecer del Consejo: al hacerse los reglamentos gubernativos y de policía, al estudiar iniciativas de ley referentes a servicios administrativos, al elaborarse la la Ley de Ingresos y la del presupuesto de Egresos, para contratar obras o servicios, para municipalizar algún servicio y en los asuntos que lo juzgue conveniente.

Los delegados tendrían a su cargo la administración de los servicios públicos locales, estableciéndose en las cabeceras de cada delegación.

La Ley creó un Consejo Consultivo del Departamento del Distrito Federal y consejos delegacionales. El consejo contaría con un representante de: las cámaras de comercio, de las asociaciones de comerciantes en pequeño; de las agrupaciones de dueños de propiedades raíces; de las asociaciones de inquilinos; de las agrupaciones de campesinos; de agrupaciones de profesionales; de empleados públicos; y particulares; un representante de madres de familia y tres de las asociaciones de trabajadores no enumeradas anteriormente.

Las atribuciones del Consejo Consultivo, entre otras, eran proponer reformas a reglamentos y medidas para mejorar servicios públicos, inspeccionarlos y denunciar sus deficiencias, ser oídos por el Jefe del Departamento y revisar la cuenta pública anual del Departamento.

Esta ley se modificó en 1941, se precisaron y ordenaron de mejor manera las normas establecidas en la legislación anterior y se introdujeron agregados y cambios importantes. A diferencia de su predecesora, menciona los preceptos constitucionales de la fracción VI del artículo 73 que señalan los órganos de gobierno y sus funciones legislativa, judicial y eje-

cutiva; se cambió la división administrativa dándole una nueva estructura que modificó el panorama delegacional quedando trece de éstas: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac<sup>50</sup>.

El órgano a través del cual el presidente ejercería el gobierno en lo sucesivo sería el Jefe del Departamento del Distrito Federal, esta función se delegaba en una persona y no en una estructura como lo hacía la ley de 1926<sup>51</sup>. Los delegados, subdelegados y otros funcionarios pasaron a ser auxiliares del jefe quien los designaría libremente; se le aseguraba un mayor control sobre el Consejo Consultivo e facultarsele para designar a sus miembros y al limitar aún más sus funciones, reduciéndolas solamente a informar y dar opinión, pero en ningún caso tendría facultades ejecutivas o de decisión.

Años después se le dio al titular del Departamento, por medio de una adición al artículo 22 de la Ley Orgánica<sup>52</sup>, la atribución para modificar la división de las demarcaciones del Distrito Federal, señalándose que aquella podría realizarse si hubiere aumento de población o por cualquier otra circunstancia que así lo requiriera.

## **2. Una tímida reforma no administrativa.**

La Ley Orgánica sólo reglamentaba las funciones administrativas de gobierno, los cambios que se le habían venido haciendo se circunscribían exclusivamente a introducir mejoras en estos ámbitos además de que garantizaban al Ejecutivo un mayor control; pero ellas, no tenían que ver con los aspectos políticos del gobierno, que a estas alturas, los nuevos vientos que soplaban, exigían modificaciones importantes para

el gobierno de la ciudad.

Dede hacía algunos años la sociedad mexicana venía siendo protagonista de una profunda e imperceptible efervecencia política que dio lugar al surgimiento de uno de los movimientos políticos de mayor envergadura de las últimas décadas y cuyos efectos se dejarían sentir inmediatamente, nos referimos, oviamente al movimiento estudiantil de 1968.

Los primeros años de la década de los setentas fueron el tiempo del nacimiento de un incipiente movimiento urbano y del movimiento armado, así como mudos testigos de el segundo crimen masivo perpetrado contra el estudiantado mexicano la tarde del 10 de Junio de 1971.

La ciudad de México se había convertido en la principal concentración industrial del país con características modernas, dando lugar a una fuerte inmigración de provincia, esta población era atraída por las expectativas de trabajo y por la esperanza de mejoramiento económico y social. La ciudad experimentó un crecimiento cuantitativo y una expansión acelerada, a tal grado que pronto se convirtió en una de las ciudades más pobladas del orbe.

La crisis económica hizo su aparición. Sus primeros síntomas se hicieron presentes en el segundo semestre de 1972, sufriendo las consecuencias tanto la población como la gran ciudad. Los problemas se multiplicaron y las soluciones aplicadas fueron insuficientes para darles una respuesta satisfactoria.

En estas circunstancias el gobierno de Luis Echeverría modificó la Ley Orgánica con el propósito de afrontar los nuevos retos, sin embargo, el resultado, no se correspondió con las expectativas que había despertado la actitud del presidente, la reforma realizada fue tímida y aunque se presentó como esencialmente política nuevamente fue administrativa, aunque

le daba al Jefe del Departamento una mayor libertad de actuación.

Se redefinieron y reasignaron órganos y competencias en la estructura y funcionamiento del D.D.F. Se creó la Comisión de planeación urbana con el objeto de elaborar un plan de regulación de la entidad para ser sometido al Jefe del Departamento; se creó la Procuraduría de las Colonias Populares que trataría de regularizar y rehabilitar las colonias y zonas urbanas.

La nueva legislación <sup>53</sup> menciona las provisiones contenidas en la Constitución respecto a los Poderes de la Unión y al gobierno del Distrito Federal. se precisa que la función judicial correrá a cargo de los Tribunales de Justicia del Fuero Común. En lo administrativo la jurisdicción estaría a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía de acuerdo con lo establecido en la fracción I del artículo 104 constitucional. En materia laboral sería la Junta Local de Conciliación y Arbitraje la que impartiría justicia.

Se reliza una nueva división administrativa bajo criterios geográficos, históricos, sociales y económicos, dando como resultado la división política que hasta la actualidad existe quedando dieciseis delegaciones: Miguel Hida'go, Benito Juárez, Cuautémoc, Iztacalco, Coyoacán, Alavalo Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Venustiano Carranza, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero y Tláhuac. Su carácter "político administrativo" sería operativo, quedando cada una de ellas a cargo de un delegado y un subdelegado nombrados y removidos por el jefe del Departamento previo acuerdo con el presidente, con ésto se derogó la anterior disposición que le permitía a aquel nombrarlos libremente.

Se estableció que el Distrito Federal e a lo mismo que La

Ciudad de México.

Otras reformas pretendían incrementar la exigua participación ciudadana en el gobierno, para ello fueron creados organismos delegacionales llamados Junta de Vecinos, cuyos presidentes integrarían el Consejo Consultivo, ambos serían órganos de "colaboración ciudadana" con los delegados y el Jefe del Departamento respectivamente.

La participación ciudadana consistiría en que los órganos a través de los cuales se haría, sólo tendrían atribuciones para informarse e informar sobre prestación de servicios, en algunos casos proponer reformas, derogaciones o expedición de reglamentos y en caso del Consejo hasta de leyes. En lo administrativo podrían opinar, pero sólo a solicitud de la autoridad y sin que ello obligara a ésta, además se daría su reglamento interno, pero sería el Jefe del Departamento el que daría la aprobación final; además de que sería éste quien presidiría sus reuniones. El avance consistía en que se agregaban algunos aspectos donde podrían participar estos órganos de la manera indicada y que algunas de las atribuciones del Consejo se podrían realizar localmente en las delegaciones por parte de las juntas<sup>54</sup>.

Pero la realidad fue otra, los delegados y el jefe del Departamento ejercieron un inmediato control sobre estos órganos y sobre la elección de sus miembros, el resultado fue que en la práctica se convirtieron en figuras decorativas instrumentos de aquellos funcionarios. Así, la pretendida participación ciudadana en el gobierno fue reducida a cero.

En contrapartida, se ampliaron las atribuciones del Departamento y en consecuencia las de su Jefe, a éste se le ratificó la representación legal y se le facultó para delegarla a otras personas y con excepción de los delegados podría nombrar libremente a funcionarios menores.

En el caso de las delegaciones se hacía incapié en que los delegados estarían dotados de atribuciones desconcentradas, teniendo la representación legal de la delegación y del jefe del Departamento; podrían resolver bajo su responsabilidad en los asuntos de su competencia y delegar funciones, las que en lo fundamental eran de prestación de servicios públicos y de vigilancia sobre las prestaciones no desconcentradas, así como asumir la responsabilidad de la infraestructura a su cargo<sup>55</sup>.

### **3. El referéndum y la iniciativa popular.**

Como mencionamos, desde los incios de la década se esbozaron su rasgos políticos predominantes, en adelante la misma se caracterizó por la aparición de nuevos interlocutores de amplios sectores de la sociedad: el Congreso del Trabajo, después de 10 años de su fundación asumió su papel como órgano aglutinador del movimiento obrero oficial, mientras el sindicalismo democrático, encabezado por la Tendencia Democrática del SUTERM, el sindicalismo independentista y el univesitario avanzaban con singular velocidad por el país; el movimiento urbano comenzó a empujar con mayor organización y fuerza; el movimiento armado tomó impulso e importancia y se extendió a las principales ciudades del país y particularmente en el Distrito Federal. Otros sectores sociales se organizaron dando origen a organismos representativos de intereses y sectores de la población diversos. En Mayo de 1975 surgió el Consejo Coordinador Empresarial, con la clara intención de influir en el gobierno, sobre todo en la economía, tratando de disminuir la ingerencia estatal en ella.

La crisis económica nuevamente tomó impulso profundizando la difícil situación económica de la población. Todos los

acontecimientos tenían como uno de sus principales actores a la ciudad capital y por tanto repercutían políticamente en ella con singular fuerza permeando a la población, haciéndola más sensible hacia la actitud del gobierno federal.

En esas circunstancias, con una presión social creciente, el gobierno decidió implementar una reforma política, que dio inicio con las audiencias públicas. Uno de los aspectos sobresalientes de estas audiencias lo fue el referente al régimen político del Distrito Federal. Con excepción del PRI, la mayoría del conjunto de las organizaciones políticas, con o sin registro, que participaron ahí, se manifestaron a favor de llevar a cabo cambios profundos en él.

Las propuestas iban desde aquellas como la del PAN, quien reivindicó, como en 1965, que el gobierno del Distrito lo ejerciera un funcionario designado por el presidente y un consejo electo popularmente. Otros partidos y organizaciones se manifestaron por la elección popular del jefe del Departamento y de los delegados o por la existencia de municipios o de un Consejo de Participación Ciudadana; se expresó la idea de la existencia de una aberración democrática al darse el hecho de que uno de cada siete mexicanos no tenían derecho a la elección de gobernantes locales.

El gobierno no mostró disposición alguna, no digamos para reestablecer el municipio, ni siquiera estaba dispuesto a permitir la elección popular de los principales funcionarios del Departamento; pero eso sí, captó la necesidad de la ciudadanía de tener una mayor participación en el gobierno, para dar solución a este problema, y desde su punto de vista, se ideó una modalidad que ya no sería puramente administrativa. Así, se dio paso a la iniciativa presidencial que adicionaba la base 2ª de la fracción VI del artículo 73 constitucional, en los siguientes términos:

"Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen serán a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular conforme a los procedimientos que la misma señale"<sup>56</sup>.

Bajo el nuevo y pomposo título del Capítulo Sexto de la Ley orgánica: De la Participación de los Ciudadanos", se establecieron los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito. Además, de los que ya les confería la Constitución, leyes y reglamentos, les otorgaba el de emitir su voto en el referéndum, así como el de dar su apoyo a las iniciativas populares.

Se definió el referéndum como un procedimiento para integrar de manera directa la voluntad de los ciudadanos del Distrito, con el objetivo aprobar o desechar la formación, reforma o derogación de ordenamientos legales o reglamentos. Correspondía iniciarlo en exclusiva al Presidente, a la Cámara de Diputados y a la de Senadores, la primera a pedido de una tercera parte de sus integrantes y la segunda a pedido de la mitad; para el caso de los reglamentos, sólo correspondería iniciarlo al Ejecutivo; pero, sería obligatorio para los dos poderes cuando los ordenamientos legales o reglamentos en cuestión pudieran tener efectos sobre la totalidad de los habitantes y correspondiera a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general; cuando no fuera así, entonces el referéndum sería facultativo. La gran limitante del procedimiento era que, quedaba a criterio de ambos poderes el "determinar los casos concretos de notoria inconveniencia" y no aplicarlo; por lo tanto, la supuesta obligatoriedad no existía, ya que al no explicarse lo de "notoria inconveniencia", cada quien la interpretaría por su cuenta.

La iniciativa popular, por su parte, fue definida como un método de participación directa y su objetivo sería proponer la creación, modificación o derogación de ordenamientos lega-

les y reglamentos. Correspondería iniciarlos a los ciudadanos del Distrito, pero sólo se le daría trámite si era aprobado por un mínimo de 100 000 habitantes, siendo cuando menos 5000 por cada una de las delegaciones. Tanto éste procedimiento como el anterior serían regulados por la misma ley y por otras leyes y reglamentos que para ello serían elaborados.

En la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal se subrayaron el contenido político y los objetivos de la reforma, se buscaba "mejorar la vida política del Distrito Federal", se señaló que el referéndum y la iniciativa popular eran formas de participación política de la ciudadanía, ambas habían sido efectivas en estados donde existían instituciones democráticas fuertes. Se contemplaban como sólidos medios complementarios de la democracia para la búsqueda del consenso, por tanto la expresión popular se vería reflejada en los actos de gobierno. La ciudadanía de la capital podría participar en la formación de ordenamientos y en la administración de los servicios públicos que proporcionaba el Departamento <sup>57</sup>.

Para algunos juristas, estas formas de "gobierno semidirecto" eran elementos de una "democracia plebiscitaria" que convertía al pueblo en colegislador, quien finalmente decidiría el destino de la iniciativa<sup>58</sup>. Según otros modificaba la rigidez del principio de democracia representativa, abriéndole a la población "la posibilidad de intervenir directamente en el proceso legislativo compensando de esta manera la carencia de un Congreso legislador propio y de un gobernador electo (...) <sup>59</sup>.

A través de la reforma se buscaba una válvula de escape a la creciente tensión política que se había acumulado como resultado de la persistente crisis económica, en su marco el gobierno pactó con el Fondo Monetario Internacional (1976-

1977). Las consecuencias de los acuerdos afectaron profundamente la economía familiar de diversos estratos sociales, por ello, las relaciones entre esas fuerzas y el gobierno se vieron seriamente afectadas, de ahí que el gobierno implementara una gran campaña publicitaria, en la que trataba de demostrar, con acopio de argumentos, que la reforma era el resultado de la profunda sensibilidad política y vocación democrática del régimen. La modificación hecha a la fracción VI era bastante limitada, pues, sí en la Constitución se contemplaba el referéndum y la iniciativa popular y se veían como cuestiones positivas, al reglamentarse en la Ley Orgánica ambas figuras fueron castradas al dejar su posible aplicación en manos del Poder Ejecutivo y del Legislativo, ésto en un régimen presidencialista, controlado por un sólo partido, significó, en la práctica, dejar a la conveniencia del Ejecutivo y del PRI la decisión última de su aplicación, lo que finalmente ocurrió.

Más que compensar, el gobierno intentaba neutralizar, mediante estos procedimientos, la demanda, que alcanzaba cada vez más adeptos, restituir los derechos políticos de los ciudadanos de la capital. Sin embargo, la iniciativa tenía una virtud: introducía un elemento extraño en la centralización del poder en el Distrito Federal, pues se le concedía a la población atributos otrora exclusivos del presidente y aunque fueron ficticios ello apareció como un pequeño avance.

A pesar de todo lo que se dijo o se pudo haber dicho sobre lo positivo de esta adición a la Constitución y a la ley reglamentaria del artículo respectivo, nada, absolutamente nada, pudo evitar que sus alcances fueran reducidos al papel en el que fueron escritas, nunca se expidió la ley o reglamento que señalara los aspectos concretos y formas de su aplicación que permitieran su ejercicio real. Así, la ley pasó a ser otra más de

las paradojas de la historia legislativa mexicana. Es posible que el gobierno se diera cuenta que, esta "pequeña libertad" le crearía más problemas de los que le ayudaría a resolver en aquellos momentos; pero, también era muy posible que, aún antes de aprobarse, el gobierno nunca hubiera tenido la intención de aplicarla, por lo que la pasó inmediatamente a la "congeladora".

El resultado final de la "reforma política", en lo concerniente al Distrito Federal, ponía en entredicho la "consulta popular", se habría realizado con la finalidad de que los gobernantes recogieran el consenso para legislar, pero la opinión de los ciudadanos, especialistas y partidos políticos no fue tomada en cuenta. Estaba decidido de antemano, verticalmente, que la mejor forma de participación ciudadana era el referéndum y la iniciativa popular, elementos que durante dicha consulta fueron consenso.

Se introdujeron otros cambios con los que se pretendía complementar las transformaciones hechas a la fracción VI, ellos consistieron fundamentalmente en la creación de los comités de manzana y las asociaciones de residentes a los que se les dieron funciones similares a las de las juntas y del Consejo Consultivo, pero más localizadas y restringidas. Sin embargo, existía un punto donde coincidían todos estos órganos como elementos de participación política de los ciudadanos en el gobierno del Distrito: eran inútiles, no alcanzaban siquiera un pequeño nivel de gestoría.

### III. LA DEMOCRATIZACION DEL DISTRITO FEDERAL.

El 21 de mayo de 1982, todavía como candidato a la presidencia, Miguel de la Madrid sentenció: "Es indispensable seguir impulsando la real participación ciudadana en el nivel delegacional. Deseamos que la acción de las autoridades sea producto del consenso popular y no facultad discrecional. Para ello necesitamos pensar con audacia y creatividad; necesitamos alejar de nuestra mente esquemas de participación que no encajan ya en la nueva dinámica política, económica, social, demográfica y física que nos presenta la Ciudad de México" <sup>60</sup>.

La declaración era obligada como parte de su campaña electoral, debido, por un lado, a la difícil situación económica en la que se encontraba el país y la capital de la República. Y por el otro, a que la reforma política de 1978 había marcado una pauta de participación inédita, no había sido puesta en marcha, pero permitió la entrada a escena a una necesidad insoslayable: la participación política real de la ciudadanía del Distrito Federal.

La declaración del candidato oficial hacía pensar nuevamente a los optimistas que el gobierno emprendería ciertas modificaciones en el futuro, pero, que la intención no sería llegar tan lejos como para edificar un nuevo estado de la federación, a éllo se refería el futuro presidente cuando señalaba lo de los "esquema de participación que no encajaban en la nueva dinámica". Por lo demás, no se hizo referencia a las dos figuras jurídicas introducidas en la Constitución en el sexenio anterior, ambas, el referéndum y la iniciativa popular tenían su futuro reservado.

Meses después del ascenso de la nueva administración al gobierno, se llevó a cabo la elección de treinta y tres mil

jefes de manzana. El procedimiento se caracterizó por la pobre participación ciudadana, el enorme número de irregularidades, la imposición de los candidatos oficiales (en su gran mayoría priistas) y por el fuerte control ejercido por el gobierno.

En Diciembre de 1983, el presidente envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de ley que reformó la Ley Orgánica, dicha reforma separó de ésta la estructura orgánica y sus funciones para incluirlas en el Reglamento Interior. Aparentemente los cambios no eran otra cosa más, que cambios administrativos que buscaban una mayor eficacia en la administración. Pero, no era así, la modificación, en el ejercicio de la atribución que le confería al presidente el artículo 89, fracción I de la Constitución Política, bajo el fundamento de los artículos 3º y 4º de la misma Ley Orgánica, transfería la atribución de reformar dicho reglamento al ejecutivo, hasta antes de aprobarse la reforma quien lo hacía era el Congreso de la Unión <sup>61</sup>.

Estos dos hechos denotaron tempranamente la poca importancia que se le daba a la "participación ciudadana" y a la vez la decisión gubernamental de centralizar, aún más, el poder del Ejecutivo sobre el Distrito Federal.

Sin embargo, no todo era el deseo del presidente, existían condiciones objetivas que empujaban en otro sentido, un gran caos económico producto de la crisis desatada desde mediados de 1981, cuando los precios del petróleo cayeron, y de las medidas aplicadas por el anterior gobierno para resolverla. El Departamento del Distrito Federal no se encontraba al margen de una situación generalizada en la administración pública, había acumulado una enorme deuda que llegaba a 217 mil millones de pesos, en 1983. Tan sólo en ese año se habían agregado 111 mil millones<sup>62</sup>. La situación reinante tuvo

su peso específico, el endeudamiento dio lugar a que se amortizaran por ese concepto 27 904 millones lo que significó el 38.3% del presupuesto, mientras que el año anterior había sido sólo del 14.7%<sup>63</sup>

El resultado de la modificación en la orientación del gasto, determinó que el gobierno redujera los presupuestos destinados a servicios públicos. El descontento de la población se incrementó, vio con desagrado no sólo la caída de su salario real, sino también el deterioro de la calidad y cantidad de los servicios y el constante incremento de su precio. Además, existían otros elementos importantes que resultaban de la enorme concentración de la población agravándose aún más el problema, en 1980 en el Distrito existían ya 9 165 136 habitantes y el conjunto de los habitantes de la Zona Metropolitana<sup>64</sup> de la Ciudad de México llegaba a 14 419 454, ello significaba que durante la década anterior la tasa de crecimiento anual, en ambos espacios, había sido de 2.23% y, 4.58% respectivamente <sup>65</sup>. Esto, obviamente agudizó el problema de vivienda lo mismo que el desempleo.

Aunque, sin que existiera una abierta crisis política afloraron fuertes contradicciones al interior del PRI y del gobierno, así como entre éste y algunos órganos de control del estado, sobre todo con aquellos que le aportaban el apoyo social fundamental al sistema. Estos hechos no tenían precedente en la historia del país, por lo que su influencia resultaba determinante en los acontecimientos políticos.

Se presentaron en el D. F. otros dos hechos de singular importancia. El primero, de carácter político, fue un suceso inédito y una sorpresa para los analistas políticos, para el gobierno y para el partido oficial, que por primera vez vio menguada su fuerza electoral expresada en las urnas: en las elecciones de julio de ese año el PRI obtuvo el 42.62% de la vota-

ción emitida, mientras que la oposición en su conjunto obtenía el 57.37%<sup>66</sup>, aproximadamente 15% más. Pero, si a ésto agregamos el elevado abstencionismo, los resultados para el partido oficial eran catastróficos y demostraban una fuerte pérdida de credibilidad y consenso entre la población capitalina.

El segundo, de índole natural, pero que pronto se transformó en político, ocurrió a los pocos meses de aquel desastre electoral; nos referimos a la gran tragedia de la ciudad capital ocasionada por el terremoto del 19 de septiembre de 1985. Ante élla la población respondió casi instantáneamente; apenas repuesta del susto, sin que todavía terminara de asentarse el polvo, se lanzó a los escombros a rescatar a sus heridos y muertos. La deshumanizada y debastada ciudad se irguió sobre sus ruinas mostrando su grandeza humana, heroica y solidaria, y ello hablaba de su enorme capacidad organizativa y de las potencialidades de la ciudadanía.

Este acontecimiento deterioró aún más la relación del gobierno con los ciudadanos, puso en evidencia, la negligencia y corrupción existentes en las filas gubernamentales e incrementó la desconfianza hacia áquel y hacia el partido oficial en el Distrito Federal.

Por otro lado, la reforma de 1978 había ampliado el espectro opositor dentro de la Cámara de Diputados. Si bien, la oposición era ampliamente minoritaria, siempre encontraba los resquicios para hacerse oír e impulsar públicamente la necesidad de modificar el régimen político en la capital. Esta actitud no era nada nueva<sup>67</sup>, hacía tiempo que lo venían haciendo. En noviembre de 1965 el PAN presentó una iniciativa para modificar el artículo 73 constitucional en su fracción VI, base primera que agregaba: que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del Presidente de la República y de un consejo de gobierno de elección popular, fijándose sus facultades re-

glamentarias y gubernativas en la Ley Orgánica. En diciembre del mismo año el PPS propuso en el Congreso que se modificara la base primera del mismo artículo en el sentido de crear un Consejo Metropolitano como parte del gobierno del Distrito Federal. En 1974 el PAN vuelve a insistir planteando la siguiente reforma al artículo 73 constitucional: "El Congreso tiene facultad:

"VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes.

1ª. El gobierno del Distrito Federal, estará a cargo del presidente de la República y de un Consejo de Gobierno de elección popular. El presidente ejercerá sus funciones por conducto de los órganos que determine la ley respectiva (...)".

Otros partidos como el Partido Socialista de los Trabajadores íntimamente ligado al gobierno y al PRI también presentaron opciones diferentes a las oficiales, éstos propusieron la elección directa de un gobernador y de delegados municipales y plantearon que tanto el procurador general como los magistrados del Tribunal de Justicia del Distrito Federal fueran nombrados elegidos por el gobernador del Distrito, pero no proponían la creación de una nueva entidad federativa.

Entre octubre y diciembre de 1983 el PPS, PDM y el PSUM presentaron sendas iniciativas de Ley en ese sentido. La propuesta del Socialista Unificado sostenía la necesidad de la conversión del Distrito en una entidad federativa, con los mismos derechos y obligaciones que los estados, por lo que la iniciativa contenía un buen número de modificaciones a artículos constitucionales <sup>68</sup>, no fue leída en el periodo de sesiones por razones de tiempo, pero se acordó incluirla en el Diario de Debates.

## **1. Una idea generalizada (opinión pública y consulta)**

El 19 de junio de 1986 el Presidente de la República tomó el Acuerdo <sup>69</sup>, por medio del cual la Secretaría de Gobernación convocaría a las audiencias públicas de consulta sobre la Renovación Política Electoral y la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. En los considerandos ratificaba su compromiso para perfeccionar la "democracia integral de la sociedad" y establecía que era un aspecto primordial de ese propósito revisar la participación del pueblo en la "planeación de las actividades del gobierno, en particular las relativas al gobierno del Distrito Federal, en atención a la demanda de sus ciudadanos y su naturaleza jurídica"<sup>70</sup>.

Planteaba, como el objetivo de la consulta, recabar opiniones para que el Ejecutivo pudiera encontrar formas de perfeccionamiento democrático en torno a la participación de ciudadanos y partidos políticos en lo concerniente al Código Electoral. Pero además, se incluirían "opiniones sobre las posibles formas de participación de los ciudadanos en las decisiones del gobierno del Distrito Federal, tomando en consideración su naturaleza jurídica como sede de los poderes federales"<sup>71</sup>.

Así, oficialmente, se iniciaba el debate, fue el contenido del mismo acuerdo el que lo abrió al marcar dos pautas fundamentales a seguir y que determinaban tempranamente una actitud. De manera tajante se decía, en primer lugar, que quien decidiría sobre el asunto sería el Presidente y en segundo lugar, que las opiniones que se vertieran se deberían dar dentro del marco jurídico existente, es decir, que las que estuvieran fuera de él simplemente no se considerarían. Sobre estas dos bases, de nueva cuenta, el asunto estaba ya prácticamente decidido.

Inmediatamente surgieron las opiniones cuestionando el

procedimiento. No sólo los partidos de oposición expresaron su inconformidad con los procedimientos, múltiples opiniones fueron vertidas por diferentes sectores, al siguiente día en el editorial del periódico El Universal se leía: "El mecanismo que establecerá Gobernación para captar la opinión representativa enfrenta el lastre de anteriores consultas populares, de las que por lo menos puede dudarse que hayan servido para el propósito previsto. Por ejemplo, la consulta que tuvo como finalidad saber si era bien acogida la presencia en el Senado de legisladores de minoría terminó en la confirmación de las tesis oficialistas de no dar paso a los senadores de representación proporcional o plurinominal", el artículo continuaba conminado a que la consulta fuera organizada minuciosamente y transparentemente con una difusión profusa, para finalmente concluir señalando: "Con todas las limitaciones que pueda tener una consulta como la que se prepara, ésta debe ser reflejo del sentir de quienes animan la vida distritofeoralense y, en todo caso, un apuntamiento en beneficio de las mayorías. Y a ello sólo puede llegarse renunciando a prefabricar resultados y ateniéndose al reto que siempre y en todas partes del mundo ha representado la práctica de las libertades democráticas"<sup>72</sup>.

Las audiencias para el caso del Distrito iniciaron diez días después de que se firmó el acuerdo para culminar el 7 de agosto. Durante ellas fueron presentadas 42 ponencias, 32 pertenecientes a partidos políticos con registro (de las cuales 12 eran del PRI), 9 fueron presentadas a título personal y sólo 2 fueron rubricadas por asociaciones civiles. Además, la Comisión recibió otras 28 por fuera de la consulta, la mayoría de ellas a título individual<sup>73</sup>.

Fueron presentadas en lo esencial dos propuestas. Una sostuvo básicamente la posición oficial señalada en la convocatoria, es decir, se mantuvo bajo el criterio de no rebasar el

marco jurídico existente para el Distrito Federal y sobre esa base hizo algunas propuestas. mientras que la otra proponía un cambio drástico del régimen político

## **2. La propuesta oficial del partido oficial.**

Para los defensores del mantenimiento de la situación jurídica en el Distrito Federal el problema no giraba en torno a sí se abría o no paso a un nuevo estado de la federación, como un proceso de ampliación de la democracia, para la mayoría de ellos el problema se ubicaba en torno a como hacer posible el proceso de "democratización integral de la sociedad", ésto era: permitir alguna participación de la ciudadanía en el gobierno, pero una participación entendida en el sentido de mantener lo esencial del régimen en la entidad: el gobierno en manos del presidente. En pocas palabras: se buscaba cambiar las cosas para que todo siguiera igual.

Así, los ponentes del PRI a lo largo de su intervenciones presentaron varias premisa básicas que pretendían ser el sustento teórico-político de su propuesta <sup>74</sup>, señalando que los "defeños" no querían ningún cambio, por lo que los poderes deberían permanecer igual en el D. F., lo que deseaban eran mayores espacios políticos y canales de participación<sup>75</sup>. Este planteamiento se acompañaba con el que hizo su secretario general en la entidad: "La condición de partido en el poder impone a nuestra organización la responsabilidad de actuar con mayor realismo político, de manera que la propuesta que formule resulte viable en lo inmediato y establezca bases sólidas para el futuro, contemple la compleja problemática de la entidad y cuente con un amplio consenso popular (...)" Agregaba: "somos miembros de un partido que no habrá de desviarse del ejercicio serio y responsable del poder. Defendere-

mos lo que el pueblo anhela, situados en el mundo de lo factible; no caigamos en el error de desdeñar lo mejor dentro de lo posible, por estar empeñados en perseguir lo mejor dentro de lo impracticable" <sup>76</sup>.

Una segunda premisa intentaba explicar que el Distrito Federal era una porción territorial bajo la "autoridad de la federación" y estaba organizado bajo el sistema constitucional de división de poderes, por ese motivo al elegirse presidente se le otorgaba el mandato constitucional de gobernar la sede de los poderes federales quedando los otros dos ámbitos de poder a cargo del Congreso de la Unión y del Tribunal Superior de Justicia, siendo éste, siempre según su opinión, uno de los elementos fundamentales del federalismo establecido en la Constitución "que el pueblo se ha dado en uso de su soberanía y que nuestro partido considera siguen siendo expresión de la voluntad mayoritaria" <sup>77</sup>.

Consideraron que lo real era que los ciudadanos del D. F. elegían al gobernante de la entidad, siendo falso el argumento de antidemocracia que enarbolaba la oposición. Además, decían sería muy difícil modificar el Distrito Federal debido a sus características económicas políticas y culturales e imposible cambiar la sede de los Poderes Federales; pero, concluían, que sí era posible hacer cambios que mejoraran la organización gubernamental para la debida prestación de los servicios públicos.

Entre sus considerandos se lanzaron en contra de reducir al D. F. a un lugar estrecho, rodeado por un espacio urbano gobernado por una autoridad política distinta al Ejecutivo Federal, agregaban que la existencia del Distrito Federal respondía a la necesidad de que los Poderes de la Unión tuvieran un ámbito políticamente libre de las presiones inmediatas de los estados federados y un asiento físico, suficientemente amplio,

que permitiera a aquellos contar con los medios materiales que hicieran posible el cumplimiento de los fines que les eran propios en su condición de supremo poder de la federación<sup>78</sup>.

Se insistió repetidamente en que la existencia de dos poderes en un mismo territorio traería conflictos irreductibles, pudiendo presentarse dos situaciones: una, podría ser que los poderes federales con el peso de su aparato político-burocrático-administrativo hiciera sentir su influencia sobre el ejercicio de la autonomía del estado donde radicarán; o la otra, que los poderes estatales apoyados en su carácter de autoridades inmediatas y en las potestades que el pacto federal les da, pudieran actuar para someter de hecho, a sus intereses, a los poderes federales. "Pretender la coexistencia en un sólo ámbito físico de poderes federales y locales, (...) conduciría a la destrucción misma de los sustentos reales del Pacto Federal, toda vez que el Congreso de la Unión podría ver menoscabo a su autoridad para hacer cumplir sus leyes, la Suprema Corte se vería en ciertos casos impedida de hacer valer sus resoluciones y el Ejecutivo carecería de medios para brindar asistencia a los estados que lo requiriesen y para aplicar en favor de éstos la garantía federativa prevista en nuestra Carta Magna (...) reducir las dimensiones físicas del Distrito Federal, constriñéndoo a un simple espacio burocrático, tendría sin duda los mismos efectos (...) toda la República viviría en la incertidumbre. Los Poderes de la Unión, salvaguarda de la garantía federativa, factores de unidad y de equilibrio entre los componentes del Pacto Federal, para asegurar la normalidad institucional en el país (...)"<sup>79</sup>.

Otra tesis consideraba válido que la soberanía del Distrito Federal siguiera siendo ejercida por todos los ciudadanos del país, debido primero a su importancia política y económica; en un segundo término, debido a la ingerencia que tiene toda

la federación en su desarrollo y; tercero, a que la creación de un estado con sus características daría lugar a un gran desequilibrio en el Pacto Federal<sup>80</sup>

La introducción de elementos dramáticos y fatalistas como los mencionados anteriormente fue una constante y lo mismo sucedió con los argumentos esgrimidos en contra del municipio para el Distrito Federal. La solución de los municipios era inaceptable, decían, que por dividir el Distrito en municipios lo único que acarrearía serían unidades municipales quebradas, en algunos de ellos habría una captación fiscal y financiera elevada mientras que en otras sería mínima, de tal manera que no tendría capacidad para mantener su planta productiva, operativa, ni a su personal.

Según el argumento ello llevaría a deteriorar "finalmente el aspecto financiero de todo el país", y provocaría transtornos administrativos costosos a la vez que impediría llevar a cabo los servicios públicos<sup>81</sup>.

Con esta argumentación el partido oficial presentó su propuesta bajo diferentes nombres como la creación de una cámara local, congreso local, órgano legislativo, asamblea de representantes u órgano colegiado<sup>82</sup>.

Dicha propuesta señalaba que para ampliar la vida democrática del D. F. era necesario tomar en cuenta una serie de factores, tales como:

- Desde 1824 la ciudad era la sede de los Poderes de la Unión.

- Las soluciones a la problemática urbana deberían ser políticos de tal manera que no disminuyeran la eficacia de su administración.

- Todos los ciudadanos de la República estaban interesados en el Distrito Federal.

- Las condiciones demográficas, económicas y

sociopolíticas obligan a dar soluciones que fortalezcan la unidad nacional.

Bajo estas consideraciones fue explicitada la propuesta:

"(...) el PRI en el Distrito Federal propone formalmente la creación de una Cámara de Diputados integrada por una representación plural, a la que el Congreso de la Unión le derive un conjunto de facultades expresas que le permitan legislar en las materias de orden local, deliberar, con profundidad sobre todos los asuntos que preocupan a los capitalinos y determinar las soluciones más identificadas con la población de la ciudad.

"Estas atribuciones podrían ser de las siguientes clases:

"Legislativas. Tendría a su cargo la expedición y modificación de las leyes relativas al fuero común.

"De control y vigilancia. Le correspondería la revisión de la Cuenta Pública del D. F. y aprobar o rechazar respecto a determinados niveles de funcionarios de los poderes Ejecutivo y Judicial.

"De deliberación política. Todas aquellas referencias a su calidad de órgano de análisis y discusión de los grandes problemas de la ciudad.

"Presupuestarias. Aprobaría el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, del Tribunal Superior de Justicia y del propio órgano legislativo local.

"De autoorganización. Que comprende la expedición de reglamentos para el gobierno interior de la Cámara y las disposiciones relativas a su administración interna.

"(...) correspondería al órgano local la discusión y aprobación de la Ley de Hacienda y los ordenamientos relativos a los ingresos propios de la entidad. Las transferencias de recursos y otras partidas similares, provenientes del ámbito federal, seguirían siendo competencia de las deliberaciones del

Congreso de la Unión.

"Correspondería al Congreso de la Unión la expedición y reformas de la ley orgánica del Distrito Federal.

"Esta Cámara local formularía la Ley electoral específica del D. F. La diputación para la Cámara local sería electa por sufragio universal, directo y secreto, ajustándose a los principios de pluralidad partidista que caracteriza a nuestro sistema político federal".

Finalmente se señaló "respecto a las leyes y decretos que expidere, la facultad de veto suspensivo correspondería a la Presidencia de la República, quien lo ejercería en los términos previstos por el artículo 72 de la Constitución General. Así mismo, la promulgación estaría a cargo del Ejecutivo Federal" <sup>83</sup>.

Los representantes del partido oficial presentaron sus propuestas con bastante homogeneidad, ciñéndose al principio rector dictado por el Presidente de la República, la única solución existente estaba en la creación de una cámara de diputados con facultades legislativas, de control y vigilancia, de deliberación política, presupuestaria y de autoorganización.

Las facultades de este nuevo órgano serían derivadas de algunas del Congreso de la Unión, ello le limitaba bastante, de hecho sería semilegislativa, sólo expediría algunas leyes de carácter local como la electoral o las de fuero común. Tendría la ventaja de poder aprobar el presupuesto, revisar la Cuenta Pública y aprobar los nombramientos de funcionarios. Estos elementos la diferenciaban realmente del Consejo Consultivo. Por otro lado, el pretencioso nombre era algo excesivo, pues no sería realmente una institución parecida, ni por asomo, a ninguna legislatura local.

Dentro de sus limitaciones, la propuesta de la asamblea legislativa tenía, la ventaja de que se le daba alguna participa-

ción a un cuerpo representativo ajeno al ejecutivo y aunque con posibilidades mínimas podría tener alguna injerencia en el gobierno del Distrito Federal pudiendo influir en él.

Por primera vez en la historia de México, la oposición<sup>84</sup> asumió una actitud de unidad en torno a la reivindicación de restituir los derechos políticos a los habitantes del Distrito Federal, ésto significaba, según lo entendían, que los ciudadanos de la Ciudad de México deberían tener en lo sucesivo los mismos derechos que cualquier ciudadano de cualquier estado de la república, agregando, que la desigualdad existente convertía a los capitalinos en ciudadanos de segunda.

Con esta coincidencia básica propusieron<sup>85</sup> la creación de un nuevo estado de la federación, firmante del pacto federal, con su correspondiente división de poderes; debería contar con un gobernador y una cámara local electos, un poder judicial designado por los órganos locales<sup>86</sup> y una Constitución propia.

Coincidieron al considerar que la forma de elección de los poderes fuese directo: en el caso del ejecutivo por mayoría y en el del legislativo integrado por una diputación de elección proporcional estricta<sup>87</sup>.

También, coincidieron al opinar que la base de la organización territorial, política y administrativa debería ser el municipio libre con su ayuntamiento, presidente municipal, síndico y sus respectivos regidores. Por tanto, al ser éste la base de la organización federal del país, cualquier reforma realmente democrática debería plantear su restitución inmediata.

Entre las diversas propuestas de los partidos de oposición hubo planteamientos también diversos. Por ejemplo, el PAN, el PPS, el PARM y el PMT propusieron que se formaran 16 municipios sobre la base de las delegaciones existentes; mientras que el PSUM y el PRT decían que aquellos fueran

erigidos tomando en consideración la identidad de las comunidades naturales, pueblos, barrios y colonias; la densidad de población, así como las necesidades materiales; y su historia y tradiciones; además, de que se deberían buscar las formas de democracia representativa más adecuadas elaborando los mecanismos concretos de participación popular. Otro partido, el PST sostenía que en el lugar de municipios y ayuntamientos se instalaran consejos delegacionales en forma directa; mientras que para el PDM sólo debía de existir un municipio <sup>88</sup>.

El referéndum y la iniciativa popular fueron reivindicados como mecanismos de participación política de la población, por lo que proponían que fuera reglamentados e implementados, puesto que ya existían en la Constitución.

Sobre la residencia de los Poderes Federales las propuestas también tenían variaciones, aunque no de fondo, iban desde la que sostenía que aquellos no requerían necesariamente de un Distrito Federal para tener un lugar de residencia; decían que no existía, ni constitucional ni mucho menos democráticamente, razón válida alguna para que la República federal dispusiera de un distrito territorial para sede de sus poderes federales en detrimento de más de 12 millones de habitantes que lo poblaban, en menoscabo de sus facultades y violando los principios democráticos que, por su jerarquía, se ubican en el más alto nivel<sup>89</sup>. El Popular Socialista propuso que los límites se redujera a los del Centro Histórico de la ciudad sin que ésto afectara al municipio donde se ubicaran aquellos.

Al mismo tiempo en sus ponencias y en sus réplicas estos partidos argumentaron en contra del supuesto conflicto de poderes federales y locales por ubicarse ambos en un mismo espacio geográfico. Se inquirió repetidamente a los que sos-

tenían esas tesis a que lo demostraran. Siempre ha existido, desde que se instauró el régimen federal, una concurrencia de distintas competencias, hasta en el más pequeño de los pueblos, en cada uno de ellos están presentes, al mismo tiempo los servicios que proporcionan la federación, los estados y los ayuntamientos, sin que por ese hecho se hayan creado conflictos. La Constitución precisa las funciones y el ámbito de cada uno de los poderes, y si llegaran a existir pugnas o choques entre ellos, el hecho se derivaría de una transgresión a la Carta Magna; además se decía, que las constituciones no eran permanentes, sino susceptibles de ser cambiadas para adecuarlas a las necesidades populares surgidas del desarrollo histórico <sup>90</sup>.

La mayoría de los ponentes no pusieron a discusión la propuesta del PRI ya que veían la reforma desde un ángulo distinto, que iba mucho más allá de esta proposición, por lo que se suscribieron a la discusión en torno a la creación del estado 32.

El debate se extendió a la prensa, en ella se manifestaron las posiciones de los periódicos y de periodistas independientes; sin embargo, todas ellas giraron en torno a las dos posturas asumidas en las audiencias. A pesar de que un buen número sostenía las posiciones oficiales, no eran pocos los que se manifestaron por las propuestas alternativas<sup>91</sup>.

Así culminaron las audiencias sobre el Distrito Federal y con ellas la consulta, se expresaron parcialmente partidos, algunas académicos universitarios y periodistas. El grueso de la ciudadanía no fue tomada en cuenta, es decir, los mecanismos aplicados para publicitar y realizar la consulta fueron sumamente limitados, de tal manera que el ciudadano común y corriente no fue informado ampliamente; por lo mismo, al carecer de información no discutió y mucho menos tuvo oportu-

nidad de vertir una opinión sobre el particular.

Por lo expresado en las audiencias el partido oficial se abrogaba la representación de la ciudadanía del Distrito Federal y en ese sentido presentó su propuesta como el deseo absolutamente mayoritario de los capitalinos, a pesar de que nunca se había realizado una consulta específica para determinarlo.

Las cifras mencionadas sobre la participación en la consulta, daban una clara idea sobre su profundidad y extensión. Además, se pasó por alto la reforma que ocho años antes había sido hecha a la base 2ª de la fracción VI del artículo 73 constitucional y a la Ley Orgánica del D. D. F. sobre el referéndum y ésto no era más que la violación de la ley por parte del Ejecutivo.

Se confrontaron dos puntos de vista sobre la participación popular en el gobierno del Distrito Federal, surgió la idea de que el único consenso alcanzado en esta etapa fue el de la percepción de la necesidad de la participación de la sociedad del Distrito en el gobierno del mismo. El cómo lo haría, ya era harina de otro costal, pero ahí quedaban las propuestas.

### **3) Las iniciativas de ley.**

#### **3.1) Por la creación del Estado 32.**

Los debates recién habidos y la oposición de los partidos a la propuesta oficiosa abrió las puertas para que un numeroso grupo de ellos, de diversas tendencias ideológicas y políticas, exceptuando a aquellos que habían tenido en el pasado un conjunto de compromisos con el gobierno y el PRI, entraron en un proceso de discusión, donde el tema central fue la democracia en el Distrito Federal.

Durante este proceso se ahondaron las coincidencias so-

bre el tema a debate. Las diferencias se limaron a tal grado que para el 21 de octubre de 1986, tanto la izquierda como la derecha representadas en el Congreso se unieron en torno a una demanda común; siendo así que los partidos Socialista Unificado, Acción Nacional, Mexicano de los Trabajadores, Revolucionario de los Trabajadores y Demócrata Mexicano presentaron ante la Cámara de Diputados el proyecto de decreto que reformaba la Constitución<sup>92</sup>.

Sostenían que era inadmisibles, desde el punto de vista que se le viera, mantener en la marginalidad política alrededor de 10 millones de habitantes, aproximadamente la octava parte de la población del país.

También, señalaba como justificado, desde su origen, el despojo progresivo de los derechos ciudadanos sufrido por los habitantes del Distrito Federal, dicho proceso los resumía en los siguientes términos:

— La problemática constitucional de la capital federal se inició cuando López de Santa Anna amplió el territorio del Distrito (aproximadamente hasta su tamaño actual), arrebatando al Estado de México un pequeña extensión de terreno.

— El Constituyente del 57, lejos de volver a la situación anterior, que fijaba un espacio reducido para establecer edificios e instalaciones para la residencia de los poderes, aprobó la ampliación hecha por Santa Anna.

— La solución dada para resolver el supuesto conflicto entre poderes por coexistir en un mismo espacio fue absurda y contradictoria. Una entidad que no estaba constituida se le consideró fundadora y miembro del pacto federal; pero, además, se condicionaba la existencia de dicho estado a la salida de los Poderes Federales.

— En 1917 se eliminó la anterior contradicción, pero se introdujo una incongruencia al resolver que el Distrito Federal

fuera incluido, en el artículo 41 junto a estados libres y soberanos como firmante del pacto federal, cuando no era libre y mucho menos soberano.

— El despojo se completó con la supresión del municipio en 1928 abatiéndose, en gran medida los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito.

Una de las causas de la gran incapacidad de la administración para resolver los complejos problemas que aquejaban a la gran ciudad en la "imposibilidad de los capitalinos para influir directamente en las decisiones que se tomaban sobre el Distrito Federal, así como la falta de mecanismos para ejercer un efectivo control social sobre las autoridades y la ausencia de instancias que garantizaran la participación activa y permanente de la comunidad", esta situación ha motivado un desequilibrio en la correspondencia entre necesidades y las aspiraciones de la mayoría de los habitantes y la política que en aspectos fundamentales implementa el Departamento del Distrito Federal.

Democratizar el Distrito Federal significaría la apertura de un proceso amplio que permitiría crear órganos representativos, así como promover e impulsar todas aquellas formas de participación social para discutir y resolver la problemática colectiva.

De estos razonamientos desprenden la necesidad de crear una nueva entidad federativa a la que se le denominaría Estado de Anáhuac. Dicha entidad se conformaría con una organización municipal y sus poderes ejecutivo, legislativo y judicial se elegirían directamente, forma de elección adaptada también para la elección de autoridades municipales. Se reestablecerían los derechos constitucionales de la entidad, así como los derechos políticos plenos a sus habitantes.

Este estado se establecería en los límites actuales del Dis-

trito, en el continuarían residiendo los poderes federales; su estructura delegacional se cambiaría, estableciéndose las modalidades necesarias que adopte el régimen municipal, para ello habría de considerar la identificación de las comunidades naturales, pueblos, barrios y colonias, así como las tradiciones e historia de las distintas zonas.

La fundación del nuevo estado habría de realizarse posteriormente a la realización de un Congreso Constituyente donde los habitantes del Distrito determinarían soberanamente la nueva organización interna.

La propuesta deribó en una iniciativa de reforma a la Constitución en sus artículos: 43, suprimiéndose de él la mención del Distrito Federal, quedando en su lugar el nuevo nombre de la entidad: Estado de Anáhuac; 44 se modificaba totalmente su redacción quedando de la siguiente manera: "El Estado de anáhuac se compondrá del territorio que actualmente tiene el Distrito Federal y en él se asentarán los Poderes Federales. El Estado de Anáhuac gozará de todos los derechos que esta Constitución otorgara a las entidades integrantes de la Federación, los cuales no podrán restringirse ni limitarse por su calidad de residencia de los Poderes Federales".

Estas modificaciones derogarían la fracción VI del artículo 73, así como todas aquellas partes que en la Carta magna hacen referencia al Distrito Federal y al Departamento del Distrito Federal; se reformaban también otros artículos: 74 fracción IV, 89 fracción II y XIV, 92, 104 fracción I, 108 y 134; se derogaban la fracción VI del artículo 74 la fracción XVII del artículo 8994.

Revindicaban el referéndum como un medio de pronunciamiento ciudadano sobre ordenamientos legales relativos al Distrito y proponían se conservara en la nueva legislación.

Finalmente opinaban que el Congreso de la Unión debe-

ría convocar a un Congreso Constituyente del Estado de Anáhuac integrado por 100 diputados nombrados por voto universal, directo y secreto mediante la fórmula de 1ª proporcionalidad o proporcionalidad estricta; que el Congreso nombrara a un gobernador y a los consejos municipales provisionales, hasta que entrara en funciones la Constitución local y seis meses después fueran electos democráticamente los poderes estatales.

Por su parte el PPS y el PST presentaron iniciativas que coincidían, en lo esencial, con la anterior. El primero formulaba la idea de la creación de un estado al que se le denominaría de Anáhuac dentro de los límites del actual Distrito, pero el espacio de éste se reduciría al del Centro Histórico de la Ciudad de México, quedaría ubicado dentro de un municipio del nuevo estado y conservaría su estructura jurídica actual. El segundo proponía la creación de un nuevo estado, con un gobernador electo y delegados municipales, pero sin la existencia de Cámara y Constitución locales.

Había, pues, un punto de acuerdo general, al que finalmente se adhirió el PARM. Así, todos los partidos, con excepción del PRI, aparecían con una propuesta: democracia para el Distrito Federal o lo que era lo mismo crear un nuevo estado federado, lo fundamental era la restitución de los derechos políticos plenos de la ciudadanía del Distrito.

### **3.2) La iniciativa presidencial.**

Algunos días antes de que terminara el periodo ordinario de sesiones de la Cámara el Presidente de la República envió una iniciativa de decreto para reformar los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción VII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo, 127 y derogaba la fracción VI del artículo 74.

La exposición de motivos señalaba que la iniciativa era la opinión mayoritaria recogida en las audiencias públicas de consulta sobre la participación de la sociedad en las actividades gubernamentales, pretendía considerar la relación armónica entre la necesidad y las demandas de los gobernados con los instrumentos requeridos por los gobernantes. Pero, además, enfatizaba en que la participación popular era indispensable para la toma de decisiones y parte sustancial de la democratización integral de la sociedad.

Según el Ejecutivo la iniciativa asumía y ratificaba "las decisiones políticas fundamentales del pueblo de México, de constituirse en una República Federal y como consecuencia, reservar una circunscripción territorial para la residencia de los Poderes Federales, manteniendo el estatus político y jurídico del Distrito Federal y conservando su sede en La Ciudad de México (...)"<sup>95</sup>.

Reiteraba argumentos sostenidos con anterioridad por los representantes del oficioso partido gubernamental, tales como la necesidad de que los Poderes de la Federación se asentaran en un espacio lo suficientemente amplio que les garantizara la autonomía e independencia necesarias, o aquel que decía que la existencia del Distrito Federal en La Ciudad de México era desde su origen una tradición histórica, que pertenecía a la nación; por que había sido testigo de su historia; por que toda la nación había contribuido a su crecimiento demográfico, por que sólo la acción de todos prodría afrontar su gigantismo; por que jugaba el papel de unificador nacional y agregaba que tenía una gran importancia desde el punto de vista político como centro de actividades del país lo que revelaba su significado y peso específico en el contexto nacional.

En contra de la coexistencia de poderes manejaba una peculiar argumentación al señalar que desde el punto de vista

teórico político e histórico la soberanía tenía una dimensión externa y otra interna: la primera implicaba que no habría un poder nacional por encima del poder del Estado y la segunda conllevaba la noción de que en el ámbito interno no habría un poder comparable al del Estado y concluye, sin mediación alguna, que la aplicación del principio de soberanía interna exigía que los poderes federales tuvieran un ámbito territorial propio, donde no existiera ningún órgano que ejerciera poderes similares, agregaba que desde el punto de vista jurídico en nuestro sistema no había subordinación de ningún estado al gobierno federal o al contrario y, por tanto, "no existiría salvaguarda de los Poderes Federales, si éstos quedaran asentados en el territorio de un estado, con lo que se atentaría a la unidad nacional y se propiciaría el rompimiento del Pacto Federal".

Señalaba, atenuando el argumento que oficialmente se venía sosteniendo respecto al choque de poderes, que la existencia de los mismos no implicaba de suyo un grave conflicto de graves consecuencias y considerables dimensiones, pero que tampoco podría garantizarse que no sucediera y por lo mismo " (...) el Ejecutivo Federal en su calidad de garante del régimen constitucional no considera congruente con sus responsabilidades el aventurar una proposición que además de no ser necesaria, podría implicar un riesgo real para el futuro orden y armonía que privan dentro del Estado Federal, cuya preservación le compete como un imperativo insoslayable".

Sostenían la inconveniencia de la coexistencia de los poderes federales con los poderes locales en un mismo ámbito espacial. Según el texto desde el punto de vista histórico el constitucionalismo mexicano había eliminado la posibilidad de que pudiera darse la coincidencia de poderes y así había sido demostrado desde 1824 por los innumerables conflictos que

entre ellos se habían dado; sólo excepcionalmente los poderes Federales se vieron precisados a compartir territorio con autoridades locales independientes de ellos.

Respecto al reestablecimiento del municipio en La Ciudad de México, decían que serían entidades carentes de recursos, no sería práctico fragmentar servicios o instalaciones que propiciarían desarrollos administrativos no funcionales, que provocarían dispersión de recursos económicos y las consecuencias sociales serían trágicas<sup>96</sup>.

Afirmaba que los defensores disfrutaban de derechos políticos, pero que su ejercicio estaba determinado por la naturaleza jurídica y política de los mismos; eligen gobernante del Distrito al elegir presidente; eligen cuarenta diputados a la Cámara donde existe una comisión que expresamente se encarga de los problemas de la capital.

El Ejecutivo decía en su documento que la propuesta de la creación de un nuevo estado, sólo expresaba el interés de la minoría ciudadana; mientras que la iniciativa de ley que presentaba no era otra cosa más que la opinión mayoritaria recogida en la consulta, la gran mayoría de la población se había inclinado por mantener el status político y jurídico que hasta ese momento tenía el Distrito y a la vez, esta mayoría se había manifestado por la creación de una asamblea de diputados, respaldada con el fortalecimiento de los organismos vecinales y con el impulso del proceso de descentralización y desconcentración administrativa<sup>97</sup>.

A partir de estas características y de la naturaleza política y jurídica del Distrito el documento concluye que no es posible, ni sería viable política, económica, ni socialmente la creación de un nuevo estado en su lugar, salvo que los poderes Federales se trasladaran a otro lugar, bajo los fundamentos establecidos en el artículo 44 constitucional.

La iniciativa fue propuesta en los siguientes términos:

"ARTICULO 73. El Congreso tiene facultad:

I. a V. (...)

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiendo a las bases siguientes:

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

2ª. La ley orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

3ª. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los diputados serán electos cada tres años y por cada propietario de mayoría relativa se elegirá un suplente; las vacantes de diputados electos según el principio de representación proporcional, se sujetarán a las normas que esta Constitución y la ley correspondiente contengan para los diputados federales electos según el mismo principio.

Los diptados a la Asmablea del Distrito Federal deberán reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por

los artículos 59, 62, y 64 de esta Constitución.

La Asamblea del Distrito Federal calificará la elección de sus miembros, a través de un Colegio Electoral que se integrará por todos los presuntos diputados, en los términos que señale a ley.

Son facultades de la Asamblea del Distrito Federal las siguientes:

A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercios en la vía pública, protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda preservación del medio ambiente y protección ecológica, explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones, agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas, racionalización y seguridad en el uso de energético; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público, parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo, desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo, trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural.

B) Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y del gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, que

envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la unión;

C) Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal sobre la ejecución cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, que votando por el Pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

D) Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal;

E) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva;

F) Formular las peticiones que acuerde el Pleno de la Asamblea a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana;

G) Analizar los informes semestrales que deberán presentar los diputados que la integren, para que el Pleno de la Asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión;

H) Aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el Presidente de la República, en los términos de la base 5ª de la presente fracción;

I) Expedir, sin intervención de ningún otro órgano el Reglamento para su gobierno interior; y

J) Iniciar ante el Congreso de la Unión, las leyes decretos en materias relativas al Distrito Federal.

Los bandos, ordenanzas y reglamentos que expida la Asamblea del Distrito Federal en ejercicio de la facultad a que se refiere el inciso A) de la presente base se remitirán al órgano que señale la ley para su publicación inmediata.

La asamblea se reunirá a partir del 15 de noviembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año en curso siguiente, y a partir del 16 de abril de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, podrá prolongarse hasta el 15 de julio del mismo año. Durante sus recesos la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de sus integrantes o del Presidente de la República.

A la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea, asistirá la autoridad designada por el Presidente de la República, quien presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarde la administración del Distrito Federal.

Los diputados de la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y el Presidente de la Asamblea deberá velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, se aplicará lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución y su ley reglamentaria.

4ª La facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea a que se refiere el inciso A) de la base 3ª, corresponde a los miembros de la propia Asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente.

Además, para mayor participación ciudadana en el gobier-

no del Distrito Federal, se establece el derecho de iniciativa popular respecto a las materias de que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a comisiones y dictaminar, dentro del respectivo periodo de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

La ley establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitarias de la acción del gobierno del Distrito Federal, dirigida a satisfacer sus derechos e intereses legítimos y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

5ª. La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determine.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por la ley orgánica respectiva, la cual establecerá las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los tribunales de justicia del Distrito Federal.

Los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados y jueces serán hechos preferentemente entre aquellas persona que hayan presentado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión

jurídica.

Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán hechos por el presidente de la República, en los términos previstos por la ley orgánica, misma que determinará el procedimiento para su designación y las responsabilidades en que incurren quienes tomen posesión del cargo o llegaran a ejercerlo, sin contar con la aprobación correspondiente; la propia ley orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los magistrados. Estos nombramientos serán sometidos a la aprobación de la Asamblea del Distrito Federal. Cada magistrado del Tribunal Superior de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, rendirá protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el Pleno de la Asamblea del Distrito Federal.

Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su encargo, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los jueces de primera instancia serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo, y estarán sujetos a lo dispuesto por el artículo 101 de esta Constitución.

6ª. El Ministerio Público del Distrito Federal estará a cargo del un Procurador General de Justicia que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente;

VII. a XXX..."

Estas modificaciones reformaban otros artículos con cambios de mucho menor importancia, para adecuarlos al texto

propuesto arriba.

La iniciativa no hacía más que regresar al punto originario de un círculo iniciado durante la campaña presidencial de 1982 por el entonces candidato y después presidente, Miguel de la Madrid Hurtado. Los criterios básicos dictados en aquella ocasión, ratificados en el Acuerdo de junio de 1985 y que habían dado la pauta para la postura oficial se mantenían inamovibles. La reforma a la fracción VI del artículo 73 dejaba en pie los tres pilares jurídicos del régimen de gobierno existente en la capital del país: el Congreso de la Unión Conservaba la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal; su gobierno estaría a cargo del presidente quien lo ejercería a través del jefe del D. D. F. y en el Poder Judicial los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D. F. continuarían siendo nombrados por el Presidente, sólo que ahora quien los aprobaría sería la Asamblea en lugar de la Cámara de Diputados. No serían modificados estos elementos, y no se modificarían por que a criterio del presidente eran una decisión política fundamental del pueblo y por ello principios constitucionales únicos congruentes con el sistema federal mexicano.

El documento destacaba varios aspectos<sup>98</sup> a los que calificaba como trascendentales y los consideraba avances democráticos muy importantes, que propiciarían un incremento en la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y en el control de su ejecución, a la vez que le devolverían por medio del voto una parte del poder delegado:

A.- La creación de la Asamblea del Distrito Federal integrada por 66 diputados y cuyo valor radica en la atribución de poder dictar bandos, ordenanzas y reglamentos "auténticos cuerpos normativos o normas jurídicas" de la misma naturaleza de las leyes y cuyo ámbito material es más cercano a la vida de la comunidad de donde se desprende su particular

importancia.

Se le dan los instrumentos, dice, para que sea eficaz por lo que se le otorgan facultades para proponer al presidente la atención de problemas fundamentales para ser considerados en el presupuesto de egresos del Distrito; se le da el poder para recibir y examinar los informes trimestrales, para citar funcionarios del Departamento, convocar a consultas públicas; aprobar nombramientos de magistrados; participar en la revisión de la cuenta pública a través del envío de un informe para que sea considerado por el Congreso y para presentar iniciativas de leyes relativas al Distrito Federal.

Continúa señalando: Es un singular instrumento político y administrativo de participación ciudadana que permitirá atender los principales problemas del Distrito Federal, y termina señalando, respecto a ella, que corresponderá aprovecharla a los ciudadanos y a las organizaciones sociales y políticas.

B.- Se eleva a principio constitucional el hecho de que la descentralización y la desconcentración administrativa se pongan al servicio de los habitantes de la capital para elevar su nivel de vida.

C.- Se otorgan facultades de iniciativa a la Asamblea y a los representantes de los vecinos organizados manteniéndose a este nivel el derecho de iniciativa popular y se eleva a rango constitucional la participación social de los habitantes del Distrito.

d.- Se eleva a rango constitucional el hecho de que la independencia del poder judicial sea garantizada por la Ley Orgánica.

Lo primero que saltaba a la vista era que la iniciativa no expresaba el sentir de la consulta, una sencilla comparación con las propuestas, inclusive con la hecha por el mismo PRI, que era el único, que como siempre, se había plegado plena-

mente a la convocatoria, demuestra que ni siquiera expresaba el sentir de el partido oficial. La idea presidencial sobre la participación democrática era mucho menos avanzada que las propuestas planteadas por los priistas en la consulta..

#### **IV. LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES ENTRA A LA CONSTITUCION**

La presentación tardía de la iniciativa presidencial motivó la posposición de la discusión para un periodo extraordinario que se realizó en Abril de 1987, mientras eso ocurría, las diversas iniciativas pasaban para su discusión inicial a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal.

La composición de la LIII legislatura estaba totalmente definida <sup>99</sup>, la fracción parlamentaria más numerosa, estaba compuesta por diputados del PRI, esa correlación de fuerzas se expresaba en las comisiones y en la toma de decisiones, sobre todo de aquellas producto de iniciativas presidenciales las que invariablemente eran aprobadas por dicha mayoría. La oposición se resignaba a ver aprobadas, una tras otra, las leyes que regían la vida del país.

Como era de esperarse, fue esta mayoría la que elaboró y aprobó el dictamen <sup>100</sup> en los términos más convenientes para la propuesta presidencial. La rigidez de la postura oficial fue a tal grado absoluta que el documento expresaba con admirable fidelidad los puntos de vista del ejecutivo e incluso iba más allá.

Al reseñar la evolución hitórica-jurídica-política del Distrito Federal omitía tendenciosamente elementos importantes con el interés de reforzar argumentos anteriores. Sostenía que el Distrito era una institución propia del sistema federal mexicano, el cual no podía ser entendido sin aquel, perfectamente diferenciado de las demás unidades que lo integran y cuyo gobierno concernía al conjunto de los ciudadanos de la federación. Caracterizaba a la entidad como un poder unificador donde el gobierno federal cumple la doble función de gober-

nar la ciudad y gobernar al país, y que por la trascendencia de las decisiones que ahí se tomaban era obligatorio que ello se hiciese en una sede propia y exclusiva. Además, la concurrencia de poderes era ajena al régimen federal mexicano, por tal motivo era inconveniente que los poderes federales radicaran en el mismo espacio que los poderes locales.

Para ellos, los habitantes del Distrito no se encontraban en una situación de excepción respecto al conjunto de ciudadanos del país, lo que ocurría, argumentaban, era que disfrutaban de un régimen diverso al de otras entidades soberanas; si el Distrito carecía de autonomía, si no era soberano era por que así lo habían querido los constituyentes mexicanos y lo mismo ocurría con la existencia del D. F.; por eso, fuera del supuesto previsto en la Constitución de que la entidad desaparecería cuando los poderes federales fueran trasladados a otra entidad, su condición no podría ser alterada ni por el Congreso ni por el poder revisor de la Constitución<sup>101</sup>. Este argumento era nuevo y sobre todo aparentaba tener mucho peso legal, ya el presidente había argumentado lo de las decisiones políticas fundamentales, pero como apuntaba la cosa se veía que el Congreso se negaría a legislar sobre ellas bajo el mismo argumento: "Las comisiones que suscriben (el dictamen) estiman que el poder revisor de la Constitución de que se hayan investidos el Congreso de la Unión y las legislaturas locales de los estados no los facultaba para alterar las decisiones políticas fundamentales por estimar que éstas son competencia exclusiva del poder constituyente originario".<sup>102</sup>

Al enmarcar sus objetivos parafraseaban al ejecutivo, reiterando que el propósito de la reforma era el de profundizar en la construcción de nuevas modalidades para la participación ciudadana en la democratización directa del gobierno del Distrito, añadía: "los problemas de la ciudad que podrán resolver-

se sin el esfuerzo conjunto y renovado de pueblo y gobierno. La participación democrática es condición para el surgimiento de nuevos y más eficaces soluciones.

En las siguientes cuartillas el documento se dedicaba a resaltar las bondades de la propuesta, en los siguientes términos: "(...) resulta convincente la proposición que hace el ejecutivo para armonizar las legítimas aspiraciones democráticas del pueblo capitalino con los requerimientos del régimen federal", "la iniciativa presidencial busca un equilibrio entre la realidad jurídica del Distrito Federal y la necesidad de dotar a sus habitantes con mayores instancias de participación ciudadana en el gobierno de la entidad". "Por sus atribuciones y composición, la asamblea tiende a que la democracia vaya más allá del voto y compromete a todos en el gobierno que interesa a las mayorías; se trata de asegurar el tránsito a la democracia electoral, a la democracia participativa, o también, que la creación de la Asamblea "representaría un avance y un aporte de importancia en la vida democrática de la ciudad y sus habitantes (...)", "reafirma la voluntad de encontrar espacios para la participación de la comunidad en las decisiones de los órganos de gobierno"; "que los ciudadanos del Distrito Federal tendrían (...) variadas formas de acceso al poder público para demandar nuevos ordenamientos legales y la transformación que aquellos que consideren superado por la dinámica de la convivencia social.

Finalmente, se le introdujeron una serie de cambios, totalmente intrascendentes <sup>104</sup>, cuyo alcance llega sólo a modificar algunas palabras; por ejemplo, en lugar de que se le llamara cámara se le denominaría asamblea y a sus integrantes en lugar de diputados se proponía nombrarles asambleístas, esto para evitar confusiones y duplicidades. Del listado de materias sobre las que la Asamblea podría dictar normas, ex-

cluyendo el área del trabajo por considerarse que ya existía un instancia que la calificaba; y se le agregaba la de poder normativizar la de uso de suelo.

Se dice que la resoluciones que dicte el Colegio Electoral que califique las elecciones de la asamblea serán definitivas e inatacables; se adiciona un párrafo a la base 3ª, inciso "j" para que las iniciativas que presente la Asamblea a la Cámara se le tramite en los términos del artículo 71 constitucional.

A fin de unificar la terminología sustituyen en varios artículos el término de jefe del Departamento por el titular del órgano u órganos que ejerzan el gobierno del Distrito Federal e incluyen tres artículos transitorios.

En resumen, el dictamen sin modificar significativamente la iniciativa presidencial la aprueba como la única posibilidad de reforma en las condiciones existentes y desecha las otras bajo el argumento de inviabilidad.

Tanto el debate como el resultado final se convirtieron en un toque de alerta para el desenlace de la cuestión. Ninguna de las fracciones integrantes de las comisiones modificó sus puntos de vista, simplemente la mayoría decidió y aprobó automáticamente el suyo. Nadie, ni siquiera aquellos partidos que se plegaban con facilidad al gobierno se atrevieron a respaldarlo. Lejos de ello emitieron su desaprobación expresandola en sendos votos particulares en los que proponían a la asamblea plenaria desechar la iniciativa presidencial y la aprobación de la creación de un nuevo estado al que la mayoría opositora denominó Estado de Anáhuac.

La propuesta oficial carecía del elemento convincentemente razonable para atraerse a aquellos que la consideraban insuficiente y que pensaban que se requerían cambios reales en la forma de gobierno del Distrito. Tanto el Presidente

como el partido oficial, así como su representación en el Congreso eran concientes de esa deficiencia, por lo que habrían de buscar un argumento que justificara su actitud. Así, sostuvieron como un último tajante recurso la perenne existencia de "principios constitucionales" y la ausencia de facultades del Congreso de la Unión y de las legislaturas estatales para alterar lo que llamaban "decisiones políticas fundamentales".

Aparentemente el argumento desarmaba a los enemigos de la iniciativa presidencial, pero esta idea sólo existía en la cabeza de la fracción parlamentaria del PRI, lejos de ello les sirvió de un asidero más, jurídicamente hablando, para rechazar el dictamen. Efectivamente, al aprobar tan inusitada tesis y conclusiones la mayoría oficialista violentaba la legislación.

En primer lugar se mutilaba la función legislativa del mismo Congreso de la Unión al violentarse el artículo 135 de la Carta Magna que señala la forma en que habría de ser adicionada o reformada la Constitución, dándole al Congreso y a las legislaturas de los estados, es decir al poder revisor, esa facultad que ahora el dictamen de la mayoría contravenía. Se violentaban, también, otros artículos y el espíritu mismo de la Constitución:

— El artículo 39 que señala: "La soberanía nacional reside esencialmente en el pueblo. Todo poder político dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar de alterar o modificar la forma de su gobierno".

— El artículo 40 que dice: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una fedema un avance dialéctico en el largo proceso de perfeccionar nuestra democracia (...)".

— El artículo 41 que agrega que la soberanía será ejercida por los Poderes de la Unión<sup>106</sup>.

La Constitución Política, lejos de contener en su articulado la inmovilidad, señala quienes, como y cuando podrá ser modificada. Por eso, cuando las comisiones hacían incapié en la imposibilidad del cambio, no de la forma de gobierno del país, que la Constitución contempla como posible, sino de una simple, aunque muy importante, parte de la Federación, lo que hacía era negar el contenido y la esencia de la norma constitucional.

El dictamen, en atención a la iniciativa presidencial, daba al ejecutivo y al legislativo, es decir a la mayoría de los poderes, la autoridad para decidir: primero, que artículos tendrían esa categoría y; segundo, en consecuencia, el poder para decidir cuales podrían ser modificados y cuales no. Con esto, ambos poderes se colocaban abiertamente por encima del ordenamiento, autocediéndose la soberanía nacional.

El inicio de las sesiones plenarias del Congreso comenzó con la intervención del presidente de la Comisión del Distrito Federal <sup>107</sup>, su intervención que pretendía ser la fundamentación del dictamen, se circunscribió a repetir lo que ya estaba en el documento, pero abundó en la justificación de la actitud asumida por la mayoría priista, la única que lo signó. Además, presentó la iniciativa como el resultado natural de la amplia consulta popular donde se vertieron opiniones antitéticas y en medio de planteamientos compatibles con los principios inmovibles del ser histórico de los mexicanos, "fue con la metodología que el ejecutivo pudo recoger una diversidad de opiniones e integrarlas en un proyecto que establece un equilibrio de fines y medios y conforma un avance dialéctico en el largo proceso de perfeccionamiento nuestra democracia ...".

Lo mismo todas las intervenciones del PRI, repitieron ar-

gumentos vertidos en la iniciativa o en el dictamen y se dedicaron ensalsarla, solicitando su aprobación.

Por su parte, las fracciones parlamentarias de los demás partidos habían adelantado ya algunos de sus puntos de vista en los votos particulares emitidos y en la iniciativas presentadas al Congreso. A lo largo de sus intervenciones fueron criticando los aspectos considerados más importantes de los documentos oficiales, sobre todo aquellos que se relacionaban con la soberanía, con la imposibilidad de que coexistieran los poderes federales y locales y con aquel que señalaba que ni el Congreso, ni las legislaturas locales tenían capacidad para modificar la Constitución en aspectos a los que denominaban "principios fundamentales".

A pesar de la diversidad de opiniones y argumentos de los diputados de los ocho partidos restantes que tomaron la palabra en contra del dictamen oficial y a favor del suyo podemos mencionar los siguientes, algunos de los cuales eran compartidos por todo:

— No es cierto que existieran varias dimensiones de la soberanía, ella reside en el pueblo, es una e indivisible <sup>108</sup> no es cedidad, sino ejercida por aquel a través de los Poderes de la Unión y de los poderes locales; por eso, es una falacia decir que a partir de concebir la soberanía en dos dimensiones los poderes federales necesiten de un espacio propio donde no esté presente otro poder; tampoco es cierto que, dicha coexistencia sea ajena a nuestra historia, ellos han coexistido y coexisten en el país e incluso coexistieron en el Distrito Federal hasta 1928 <sup>109</sup>.

— Poderes y soberanía son conceptos distintos, los primeros si se pueden dividir en federales y locales pero de ahí no se desprende que la segunda también se tenga que dividir, la ubicación de ambos se encuentra señalada claramente en

el artículo 124 constitucional, donde se dice que las facultadas no concedidas a los poderes federales se entienden reservadas a los estados. Este deslinde de competencias permite establecer que la interferencia de un poder en la esfera de acción del otro es violatoria de la Constitución.

— Para el dictamen lo fundamental es la sede, el lugar de residencia, el asiento de los poderes. De acuerdo con este punto de vista los derechos ciudadanos quedan por debajo de ese "poder especial"<sup>111</sup>, agregan esa distinción la hicieron los constitucionalistas de 1824, 1857, y los de 1917, para ellos había una diferencia entre la necesidad del lugar de residencia y los derechos políticos de los ciudadanos del distrito, de ahí que aunque los hayan reducido no los suprimieron, permitiendo que subsistiera el municipio, con su ayuntamiento electo popularmente, como forma de organización política<sup>112</sup>.

— No debe existir un distrito vinculado a los poderes federales, sino que éstos pudieran permanecer en cualquier territorio en el que tanto los ciudadanos, como el estado mismo conserven sus derechos políticos plenos; es falso que aquellos deban de tener como ámbito al Distrito Federal, su ámbito es el territorio de todo el país, así lo señala la Carta Magna<sup>13</sup>.

— No es cierto que el poder revisor de la Constitución no pueda legislar sobre supuestas "decisiones fundamentales", el artículo 135 constitucional reglamenta sobre este aspecto determinado quien y como se puede hacer; pero, por otro lado, quién califica estas decisiones, quién decide o deberá decidir sobre esto, se preguntan, y se responden: en primer lugar en ninguna parte de la Constitución se señala nada al respecto y, en segundo la soberanía pertenece al pueblo, por tanto debe ser él quien lo determine, sólo que para ello deberán existir mecanismos que por el momento no figuran en nuestra legislación. De ahí que sea incongruente hacer "consultas popula-

res", por demás con criterios imprecisos, que no consultan, en ellas sólo intervienen unos cuantos; el referéndum, dice, podría ser un medio efectivo para lograrlas pero como señalamos arriba, no existe como figura jurídica en nuestra legislación <sup>115</sup>.

— Durante la historia constitucional esos "principios" han sufrido modificaciones, tal aconteció con el artículo 3º y con la supresión del amparo agrario en 1934, o la reforma a la multicitada fracción VI en 1928<sup>116</sup>, y ellas no fueron hechas por el constituyente originario como se supone, debió haber sido, según la opinión de algunos legisladores.

Posteriormente fue tocado por algunos diputados uno de los puntos medulares <sup>117</sup>, poniendolo al centro del debate: el presidencialismo.

— "(...) quisieramos tocar un punto que no está tocado en el dictamen, pero que es el que gerera esta discusión. El dictamen no habla expresamente, no explícitamente sobre el presidencialismo; pero lo que estamos viviendo en este dictamen es una expresión muy clara del afán de centralizar y concentrar el poder político, porque en México el presidencialismo no es como lo es en cualquier régimen presidencialista, hegemonía abierta del Ejecutivo sobre los demás departamentos del Estado", "(...) la característica particular del presidencialismo mexicano es justamente su carácter antidemocrático y autoritario; se trata sin duda alguna de un poder que la Constitución y las leyes legitiman, pero concentra tal cantidad de facultades que cualquier control imaginable sobre el mismo, aún previsto en la ley, se vuelve imposible. El presidente puede hacer teóricamente lo que quiera y nadie lo puede impedir. Esa es la realidad de nuestro sistema político".

Finalmente, explica : los poderes del presidente hoy son más amplios que nunca, pero, debido a la complejidad y

dimensiones de la sociedad y del estado, gobierna menos; se ve en la necesidad de delegar funciones, el ejemplo más adecuado es el del Regente de La Ciudad de México.<sup>118</sup> Por estos Motivos, no es posible continuar manteniendo en la situación de excepción a la ciudadanía del Distrito Federal que ve conculcados sus derechos políticos respecto de los demás ciudadanos de la República. Es la ocasión para restituírseles

Lo cierto es que durante el debate fueron pocos los diputados que se tomaron la molestia de criticar a la Asamblea, algunos se refirieron a ella como un cabildo disminuido, o que tenía algunas funciones de un ayuntamiento, pero sin el poder de decisión de éste. Esto ocurrió, por que el centro del debate no era la Asamblea, sino la restitución de los derechos políticos de los defechos y la creación del estado treinta y dos de la federación.

Después de varios tormentosos debates la fracción del PRI hechó a andar la aplanadora de su mayoría aprobando la iniciativa presidencial en la soledad del palacio Legislativo, hacía rato que los diputados de los demás partidos habían abandonado la sala de sesiones.

Hasta aquí algunas de las razones y sin razones de como ha venido siendo integrado el Distrito Federa y su forma de gobierno, y del nacimiento de la Asamblea de Representantes.

## CONCLUSIONES.

Históricamente el federalismo en México y la forma que adoptó tienen una explicación. Fue parte del nacimiento del México independiente, surgió con él. Los constituyentes de 1824 aplicaron una idea prácticamente nueva, de ahí que copiaran el modelo del vecino del norte; Las grandes diferencias sociales, políticas y económicas fueron dándole sus características propias.

Aproximadamente cincuenta años de desarrollo político inestable resultado de la lucha por el gobierno entre liberales y conservadores con dos proyectos de país diferentes; dos invasiones extranjeras; medio siglo de dictadura y lucha revolucionaria y; más de 7 décadas de gobierno en manos de una clase política ("la familia revolucionaria") surgida de la Revolución de 1910, y cuyo agrupamiento en 1929 en el Partido Nacional Revolucionario, transformado primero en el Partido de la Revolución Mexicana, y después en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), significaron la consolidación del grupo hegemónico, hasta la actualidad en el gobierno y dio lugar al "presidencialismo" como rasgo característico del sistema político mexicano.

Estas condiciones fueron el origen de la forma que asumió la organización política de la federación y en particular del Distrito Federal y dieron lugar a muchos cambios constitucionales que fueron configurando el régimen jurídico-político de la sede de los poderes federales; pero también dieron lugar a aparentes incongruencias y contradicciones jurídicas, convertidas en leyes, como aquella que llevó a que se integrara una entidad inexistente a ser firmante del Pacto Federal; o al hecho de que los habitantes del Distrito estuvieran exentos de participar en la elección de presidente y vicepresidente cuan-

do éste era electo por las legislaturas de los estados, pero podían elegir a sus diputados, al ayuntamiento y al poder judicial; o cuando a la capital se le otorgó la prerrogativa de tener, además dos senadores como si fuera un estado de la República, cuando no lo era; o cuando le fueron suprimidos arbitrariamente y en definitiva los municipios, etc. Digo que son aparentes, por que en realidad son parte del federalismo a la mexicana.

El ejemplo más elocuente de esto lo constituye el municipio el Distrito Federal y su organización política: su ayuntamiento se mantiene después de su fundación, podían elegir a sus tribunales locales (aunque ellos dependían de la Suprema Corte de Justicia), y a sus diputados al Congreso, pero sus rentas pasaron a la federación. Durante la década (1836-1846) en que desaparece el federalismo y con él el Distrito convirtiéndose en el Departamento de México el municipio continúa siendo la célula. A la derrota de los conservadores y vuelta al poder del liberalismo el Distrito es restituido y se amplían las atribuciones de la municipalidad; con la Constitución de 1857 se cede al Congreso su arreglo interior pero sobre la base de la elección popular de sus autoridades y se le asignan rentas propias. Con el dictador Díaz, entre 1900 y 1903, el ejecutivo se autocede el derecho a reformar su régimen interno y convierte el ayuntamiento prácticamente en un cuerpo consultivo, perdiendo su personalidad jurídica. En 1916 Carranza deroga la ley del 1903 con lo que el Distrito recupera la municipalidad, con excepción de la municipio de la ciudad de México que quedó en suspenso. Nuevamente la Constitución del 17 le da su nuevo marco jurídico, en adelante el gobernador y el procurador serán elegidos por el presidente; el poder judicial y los jueces por el Congreso, pero el municipio se mantiene. Y finalmente en 1928 se suprime definitiva-

mente su municipalidad.

Este breve recorrido por la evolución del municipio deja claro que los cambios habidos en la organización política no correspondían en sí, a la existencia de tal o cual entidad ni a su inutilidad política, ni son un esquema establecido de federalismo al que habría que someterse, so pena de perderlo. Sus rasgos no son perenes; no pueden ser permanentes, sufren cambios, resultado de situaciones específicas y de acuerdo a momentos políticos e incluso, a veces, producto del capricho de dictadores.

Hacia finales de los años veintes de este siglo, algunas fuerzas políticas logran imponer la paz y consolidarse como grupo hegemónico, logran también, a partir de ese momento, que el Distrito Federal sea gobernado en lo sucesivo por el presidente de la República, sobre el que recae, de por sí, ya un gran poder político que es coronado con este hecho, alejando a la ciudadanía de la participación en el gobierno. Se introducen durante décadas reformas tras reformas a las leyes orgánicas que no mejoran, ni el gobierno, ni la impartición de justicia, ni la administración.

Pero, México está dejando de ser ese país "bronco", los casi sesenta años de gobierno del PRI, bajo un esquema político con pocas variaciones, ha comenzado a sufrir los efectos del tiempo haciéndose anacrónico. El presidencialismo, el poder omnímodo, omnipresente y omnipotente del presidente, que otrora funcionara muy bien ya no es suficiente. Al cambiar los modelos políticos de la sociedad estas formas arcaicas de política y de poder se convierten en rémoras sociales que impiden su avance.

Esos cambios que, hoy enabolan los partidos de oposición como banderas políticas entre los que encontramos la democratización del D. F. o la creación del estado 32, que se-

gún el gobierno y el príismo no tienen como otro objetivo más que el de conseguir votos; lejos de eso, no son otra cosa que reclamos sociales que la sensibilidad política de estos grupos han captado como necesidades sociales de los nuevos tiempos. El grupo o los grupos hegemónicos han demostrado su incapacidad para adaptarse a los nuevos tiempos y a los nuevos retos que impone el mundo moderno y por ello al cambio. Para dar una respuesta apropiada a los nuevos problemas se requiere de una gran sensibilidad y voluntad política.

Bajo esta óptica la argumentación vertida por aquellos que estigmatizan la creación del estado 32 es inútil, no existe ningún impedimento ni de carácter legal, por que en la Constitución existen los mecanismos para hacerlo; ni por que se atente contra el federalismo, por que la misma creación de la Asamblea lo demuestra, no le pasa nada al federalismo. Encontramos que el único impedimento es de carácter político, de voluntad política.

El gobierno se inclina por dar una salida falsa, en su lugar crea una Asamblea que pretende ser legislativa, pero no puede, por que sólo se le dan atribuciones para elaborar bandos, ordenanzas y reglamentos y cuando mucho para proponer al Congreso leyes para su aprobación. Tiene funciones de vigilancia o supervisión; de aprobación nombramientos de magistrados; de representación ciudadana, de petición, propositivas hacia el ejecutivo, etc. pero nunca legislativas. Si utilizáramos el lenguaje oficial para caracterizar su creación diríamos que es un acto legislativo que rompe con el federalismo.

De funcionar esta Asamblea estaremos ante una avance en relación a las formas de "participación" creadas anteriormente, y que invariablemente se convirtieron en caricaturas políticas inservibles y demagógicas; pero, tampoco puede ser

permanente por que deja fuera del ejercicio político de sus derechos a la ciudadanía del Distrito Federal, que no está por demás decirlo: es el núcleo poblacional más numeroso, más informado y más politizado y que además radica en el centro económico, político y social del país.

Lo importante en este punto no es que se le restituyan sus derechos al ciudadano del D. F., por que ellos los han tenido hasta ahora, muy limitados, cierto; pero los han tenido. Lo que ha ocurrido es que en relación a los ciudadanos de otras entidades federativas no son los mismos derechos, lo que los convierte en ciudadanos de excepción, entonces, no hay que restituirlos, sino establecerlos para que la ciudadanía del país esté en una misma situación política. No es posible que más del 10 % de la población nacional no pueda elegir a sus gobernantes, sino que se les imponga desde el poder ejecutivo, como si se tratase del nombramiento de un funcionario de oficina.

El establecimiento de la Asamblea de Representantes puede convertirse en el primer paso para el establecimiento de un nuevo régimen político para La Ciudad de México, como resultado del debilitamiento del presidencialismo y del ejercicio de nuevas relaciones de la población con el poder donde aquella tenga una mayor ingerencia y peso.

## NOTAS

1. Madrazo, Jorge. **La organización constitucional del Distrito Federal**, (Seminario "Democracia en las Entidades Federativas"), UNAM, México, febrero de 1985, p. 2.
2. LII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. **Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional**, Cámara de Diputados, México, 1985, t.VI, pp. 43-15
3. "Noviembre 18 de 1824.- Decreto.- Se señala a México con el Distrito que se expresa para la residencia de los Supremos Poderes de la Federación", en **México a través de los informes presidenciales. La Ciudad de México**, México, Ed. Secretaría de la Presidencia, 1976, v. 16, t. 1, pp. 12-13.
4. "Abril 11 de 1826.-Decreto.- Del gobierno político del Distrito, sus rentas y nombramiento de sus diputados", en **ibid.**, p. 21.
5. "Mayo 28 de 1826.-Decreto.- Se establece en el Distrito un cuerpo de policía municipal", en **ibid.**, pp. 21-22.
6. "Julio 12 de 1830.-Ley.- Reglas para la elección de diputados y de ayuntamientos del Distrito y territorios de la República", en **ibid.**, pp. 24-29.
7. A la llegada de los españoles la ciudad contaba apenas con 13 km<sup>2</sup> y cerca de 60 000 habitantes en su superficie principal.
8. El antecedente histórico del municipio mexicano lo encontramos en el ayuntamiento español, siendo así que Hernán Cortés funda el primero en la Villa Rica de la Vera Cruz entre el 22 de abril y el 3 de mayo de 1519. El acto

jurídico dio origen a la legislación municipal dándole vida a esta institución en el virreinato. El primer municipio fundado en el Valle de México fue el de Coyoacán en 1521, hecho que se toma como la fundación de la ciudad española capital de la Nueva España que a la postre se convertiría en la majestuosa Ciudad de los Palacios.

9. Herrera y Lasso, Manuel. **Estudios constitucionales**, primera serie, Ed. Jus, México, 1983, p. 57.
10. V. Departamento del Distrito Federal, Op. cit., pp. 103-118.
11. "Junio 30 de 1938.-Ley- División del territorio de la República en veinticuatro departamentos", en *ibid.*, pp. 123-124.
12. "José Mariano de Salas, (1847)", en D.D.F., *op. cit.* p.132.
13. LII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. *op. cit.*, " Artículos 38-54, T. VI, p. 44-5.
14. V. "Septiembre 14 de 1847.- Mensaje del Excmo. Ayuntamiento de la ciudad, al pueblo, con motivo de la ocupación". Y "Septiembre 14 de 1847.- Manifiesto para prevenir a los habitantes en caso de que la lucha no cesara", en D.D.F., *op. cit.*, pp. 253 y 254.
15. "Diciembre 2 de 1849.- Comunicación de los miembros del Ayuntamiento al gobernador del Distrito Federal", en *ibid.*, p. 209.
16. "Diciembre 8 de 1849.- Oficio dirigido al gobernador del Distrito por José María Flores, *enibid.*, p.292.
17. "Diciembre 31 de 1849.- Circular.- Interín, se elige ayuntamiento, quede encargado de los ramos de policía el Sr. Lic. D. Leandro Estrada", en *ibid.*, p. 293.
18. "Mayo 2 de 1853.- Decreto de Gobierno.- Sobre organización del Ayuntamiento de México", en *ibid.*, p 349.
19. "Mayo 2 de 1853.-Decreto del Gobierno.- Ordenanza pro-

- vincial del Ayuntamiento de México", *enibid.*, p. 350-355.
20. "Septiembre 28 de 1853.-Decreto del Gobierno.- Se establece prefectura de policía en la Capital", *enibid.*, pp. 355-358
  21. V. "Febrero 16 de 1854.-Decreto de Gobierno.- Se declara la compresión del Distrito de México", *enibid.*, pp. 364.365.
  22. Martín Carrera gobernó del 14 de agosto al 11 de septiembre y Juan Alvarez del 4 de octubre al 8 de diciembre.
  23. "Octubre 12 de 1855.-Decreto del Gobierno.- Se derogan las leyes y decretos que se expresan, relativos al Ayuntamiento de la capital" *enibid.*, pp. 405-405.
  24. Noviembre 25 de 1885.-Orden del Ministerio de Gobernación.Queda incorporada la ciudad de Tlalpan al Distrito Federal, *en ibid.*, p. 406.
  25. V. Rabasa, Emilio. **La Constitución y la dictadura**, 5ª ed., Ed. Porrúa, México, 1976, pp. 30-56.
  26. LII Legislatura de la Cámara de Dipurados del Congreso de la Unión, **op. cit.** t. VI, pp. 43-47 y 44-5
  27. **Ibid.**, t. VIII, p. 73-25.
  28. V. "Debates", *enibid.*, t. VI, pp. 44-5 a 44-18 y t. VIII, pp. 73-60 a 73-64.
  29. **Ibid.**, t. VI, p. 44-9.
  30. Herrera y Lasso, **op. cit.**, pp.52-53.
  31. **ibid.**, p. 60.
  32. "Noviembre 20 de 1892,-Decreto del Congreso.- Establece elección popular para el nombramiento de las autoridades judiciales del Distrito", **enMéxico a través de los informes presidenciales, op. cit.**, v. 16, t. 2, pp. 152-153.
  33. "Diciembre 17 de 1898.-Decreto de la Secretaría de Go-

- beración.- Aprobación de los convenios sobre límites entre el Distrito Federal y el Estado de México, en **ibid.**, pp.350
34. "Diciembre 18 de 1899.-Decreto del Congreso.- División administrativa del Distrito Federal", en **ibid.**, pp. 359-361.
  35. "Diciembre 14 de 1900.-Decreto de la Secretaría de Estado y Despacho de Gobernación. Autorización para reformar la organización municipal en el Distrito Federal"., en **ibid.**, p. 412.
  36. LII Legislatura de la Cámara de Diputados, **op. cit.**, t. VIII, p. 73-28.
  37. "Marzo 26 de 1903.-Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación.- Ley de organización política y municipal del Distrito Federal", en **México a través de los informes presidenciales**, **op. cit.**, pp, 413-430.
  38. V. Proyecto constitucional en LII Legislatura de la Cámara de Diputados. **op. cit.**, pp. 73-29 a 73-30.
  39. V. "Debates", en **ibid.**, t. VI, p. 44-3.
  40. V. "Debates", en **ibid.**, p. 73-74.
  41. Herrera y Lasso. **op. cit.**, p. 67.
  42. LII Legislatura de la Cámara de Diputados. **op. cit.**, p. 73-124.
  43. Despacho de Gobernación. "Ley de organización del Distrito Federal y de los Territorios Federales", (13 de abril de 1917)", en **Revista de Administración Pública**, Instituto Nacional de Administración Pública (México, D. F.), Enero-Junio de 1985, N° 61-62, pp. 251-264.
  44. Departamento del Distrito Fderal. **op. cit.**, v. 16, t. 3, pp. 37-39.
  45. Herrera y Lasso. **op. cit.**, p. 70.
  46. V. LII Legislatura de la Cámara de Diputados, **op. cit.**, t. VIII, p. 73-27.

47. **Ibid.**, p. 73-127.
48. Valadez, Diego. "La Constitución reformada", en **Derechos del pueblo mexicano, Doctrinas, op. cit.**t. 2. pp. 266-267. 49
49. H. Congreso de los Estados Unidos mexicanos. "Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, (31 de diciembre de 1928)", en **Revista de Administración Pública, op. cit.**, pp. 265-292.
50. —"Ley Orgánica del Departamento del Distrito Fedral, reglamentaria de la base 1ª, fracción VI del artículo 73 constitucional (31 de diciembre de 1941)", en **ibid.** pp. 293-324.
51. V. Artículos 21, 22 y 23 de la Ley Orgánica de 1928.
52. "Diciembre 29 de 1962.-Departamento del Distrito Federal.- Decreto que reforma y adiciona varios artículos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal", en **México a través de los informes presidenciales, op. cit.** t. 4, pp. 115-129.
53. H. Congreso de la Unión. "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, (31 de diciembre de 1970)", en **Revista de Administración Pública, op. cit.**, pp. 325-367.
54. V. lo referente a estos aspectos en **ibid.** pp. 440-442.
55. V. Departamento del Distrito Federal. **op. cit.**, t. 3, pp. 448-491.
56. Cfr. Departamento del Distrito Federal. **Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y su Reglamento Interior, D. D. F.**, México, 1984, pp. 71-75.
57. Carpizo, Jorge. "Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal", en **Legislación y Jurisprudencia**, (México, D. F.), Año 8, v. 8, N° 28, Sept.-Dic. de 1979, p. 651.
58. Carpizo, Jorge. "La reforma política mexicana de 1977",

- en **Derechos del pueblo mexicano, Doctrinas, op. cit.**, t. 2, p. 364.
59. LII Legislatura de la Cámara de Diputados, **op. cit.** t. VIII, pp. 73-329 y 73-330.
  60. El Día. "Democracia en el Distrito Federal, en **Renovación Política. Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal**, Secretaría de Gobernación, México, 1986, (Comentarios Periodísticos), v. 4, p. 240
  61. V. Departamento del Distrito Federal. **Ley orgánica del Distrito Federal y su Reglamento Interior, op. cit.**, pp. 23-178.
  62. "Revisión de la cuenta de la Hacienda del Departamento del Distrito Federal", en **Debate y Legislación sobre el Distrito Federal**. Periodo ordinario de sesiones, 1983, Cámara de Diputados LII Legislatura, 1984, pp. 52 y 56.
  63. Jardón Arzate, Edmundo. "Ciudadanos sin derechos cívicos, Metrópoli sin recursos suficientes", en **Los socialistas en el Congreso y La Ciudad de México** Grupo Parlamentario del PSUM, 1985, N° 3, p. 17.
  - 64- Zona o Area Metropolitana de una ciudad es: "la extensión territorial que incluye a la ciudad central y a las unidades político-administrativas contiguas a éstas, así como a otras unidades con características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, que mantienen una interrelación socio-económica directa, diaria e intensa con la ciudad central". En este caso se considera como Zona Metropolitana de La Ciudad de México a las 16 delegaciones y a los 17 municipios conurbados del Estado de México. Graizbord, Boris y Salazar Sánchez, Héctor. "Expansión física de La Ciudad de México", en **ibid.**, pp. 121-122.
  65. Negrete, María Eugenia y Salazar S., Héctor. "Dinámica

- de crecimiento de la población de La Ciudad de México (1900-1980)", en **Atlas de la Ciudad de México** D. D. F., El Colegio de México y Ed. Plaza y Valdez, México, 1988, p. 11.
66. Departamento de Cómputo del PMS. **Geografía electoral**, hoja suelta de material fotocopiado del Centro de Estudios de la Economía Nacional del Partido Mexicano Socialista, 1985, s/p.
  67. LII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. **Derechos del pueblo mexicano, op. cit.**, pp. 73-139, 73-374 a 73-375 y 73-381 a 73-382.
  68. V. Partido Socialista Unificado de México. "Para un gobierno propio y democrático en la Ciudad de México. Iniciativa de Reformas a la Constitución", en **B,op. cit.** pp. 63-79.
  69. Poder Ejecutivo. Secretaría de Gobernación. "Acuerdo", en **b op. cit.**, t. 1, pp. IX-XI.
  70. **Ibid.**, p. X
  71. **Ibid.**
  72. Secretaría de Gobernación. "Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal. Comentarios periodísticos", en **Renovación Política, ibid.**, t. 2.
  73. Cfr. Secretaria de Gobernación. "Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal. Audiencias públicas", en **Renovación Política., ibid.** t.2
  74. Resumen de las ponencias presentadas por el PRI en las Audiencias pública, en **ibid.**
  75. Camposeco, Miguel Angel (PRI). "Ponencia", en **ibid.**, p. 81.
  76. Salazar Toledano, Jesús (PRI). "Ponencia", en **ibid.**, pp, 268-270.
  77. **Ibid.**, p. 268.

78. Osante López, Manuel (PRI), "Ponencia", en *ibid.*, p. 64.
79. Lajous, Luz (PRI). "Ponencia", en *ibid.*, p. 127.
80. Aguilar Alvarez, Jaime (PRI), "Ponencia", en *ibid.*, p. 164.
81. Díaz Córdova, Homero (PRI), "Ponencia" en *ibid.*, pp. 107-109.
82. Solamente el priista Miguel Angel Camposeco se opuso a la creación de un congreso local y formuló la opción de que fuera la Comisión Legislativa del Distrito Federal del Congreso de la Unión la que actuara como órgano local en forma independiente.
83. Salazar Toledano, Jesús. *Ibid.*, pp. 267-270.
84. Con excepción del PRI, todos los partidos, incluso el PARM, PPS, Y PST, que estaban ligados estrechamente al gobierno y al partido oficial asumieron una actitud de oposición.
85. Se resumen las ponencias presentadas en las Audiencias Públicas, para mayor información consultese las mismas en **Renovación política, op. cit.**
86. El PRT señaló que tanto jueces como magistrados fuesen electos en forma directa.
87. El PARM propuso que se mantuviera el sistema mixto existente.
88. El PDM sostuvo que sólo debería existir un municipio y un ayuntamiento en todo el estado y éste debería estar constituido con el D. F. y algunos municipios conurbados del Estado de México; el gobernador fungiría a su vez como presidente municipal y se mantendría a los delegados y subdelegados. Orozco Romero, David (PDM), "Ponencia", en *ibid.*, pp.167-172.
89. Segura, María del Carmen (PAN). "Ponencia", en **Renovación Política, op. cit.**, p. 16.
90. Pereda Lee, Adriana (PPS), "Ponencia", en *ibid.*, p.288.

91. Cfr. "Comentarios periodísticos", en **Renovación Política**, op. cit., v. 4.
92. **Resumen de propuestas del PSUM, PAN, PMT, PRT, PDM, royecto de reformas constitucionales para crear el estado de Anáhuac. Por el renacimiento de Anáhuac**, México, 21 de octubre de 1986, p. 10.
93. **Ibid.** pp. 10-15.
94. De la Madrid Hurtado, Miguel (Presidente Constitucional). **Iniciativa de decreto que reforma los artículos 73 frac. VI, 79 frac.V, 89 frac. XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, y que deroga la frac. VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Palacio Nacional, México, 23 de diciembre de 1985, pp. 1-50.
95. **Ibid.**, 13-17.
96. Cfr., **ibid.**, pp. 17-19.
97. **Ibid.**, p. 20-
98. **ibid.**, pp. 27-34.
99. La legislatura estaba constituida por 400 diputados. 300 eran de mayoría relativa y pertenecían al partido oficial, mientras los restantes 100 eran de representación proporcional y pertenecían a los restantes partidos que durante esa legislatura tenían representación en la Cámara.
100. Cámara de Diputados, "Dictámen a discusión. Reformas constitucionales ) iniciativas relativas a la modificación del régimen político y a la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal", en el **Diario de los Debates**, versión estenográfica, México, D. F., año II, N° 4, abril 22, 1978, pp. 18-107.
101. **Ibid.**, p. 23.
102. **Ibid.**, pp. 24.

103. **Ibid.**, pp. 26-28.
104. V. **ibid.**, pp 28-30.
105. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Comisión Federal Electoral, Mexico, 1987. p. 115.
106. **Ibid.**, pp. 53-54.
107. **Ibid.**
108. Cfr. Intervención del diputado C. Gilberto Nieves Jenkin, en "Dictamen a discusión", **op. cit.**, pp. 35-39, o vease cualquier otra de las intervenciones de la fracción parlamentaria del PRI.
109. Rabasa, Emilio O. y Gloria Caballero. Mexicano, esta es tu Constitución, cit. en "Intervención del diputado C. Jesús Galván Muñoz (PAN)", en **Diario de los debates**, (México, D. F.), Año II, Nº 4, abril 22, 1987, pp. 76-77.
110. Cfr. "Intervenciones de los diputados C. Gonzalo Altamirano Dimas y Jesús Galván Muñoz, **ibid.**, pp. 57 y 77, respectivamente.
111. "Intervención del diputado C. Martín Tavira Uriostegui (PPS), en **ibid.**, p. 51.
112. Cfr. "Intervención del diputado C. Jesús Galván Muñoz (PAN)", en **ibid.**, pp. 74-76.
113. Cfr. "Intervenciones de los diputados Martín Tavira (PPS) y Arturo Whaley M. (PSUM), **ibid.** pp. 51 y 58 respectivamente.
114. "Intervención del diputado Gonzalo Altamirano Dimas (PAN), **op. cit.**, 56-57.
115. El referéndum existía solamente par los habitantes del Distrito, aunque, como se señala en otra página, nunca se ejerció por que no se elaboró la ley reglamentaria para su ejercicio.
116. "Intervención del diputado C. Juan de Dios Castro Lozano (PAN)", **op. cit.** p. 96.

117. Cfr. "Intervención de los diputados C. Arturo Whaley (PSUM), C. Efraín Calvo (PRT), y C. Eduardo Valle (PMT), **ibid.**
118. "Intervención del diputado C. Arturo Whaley (PSUM), **op.cit.**, p. 69.



## BIBLIOGRAFIA

- Alemán Gallardo, Fidel. **Ensayo jurídico sociológico sobre el régimen democrático en México**, Tesis, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1968, 14 p.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. "Dictamen a discusión. Reformas constitucionales. Iniciativas relativas a la modificación del régimen político y a la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal", en **eDiario de los Debates**, versión estenográfica, fotocopia, (México, D. F.), Año II, N<sup>o</sup>. 4, abril 22 1987, pp. 16-106.
- **Minuta, Proyecto de decreto que reforma los artículos: 73 fracc. VI, 79 fracc. V, 89 fracc. XI y XII, 110 primer párrafo y 127; y que deroga la fracc. VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, (fotocopia), Cámara de Diputados, México, 23 de abril de 1987, 18 p.
- Carpizo, Jorge. "La reforma política mexicana de 1977" en **Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones. Doctrinus**, Cámara de Diputados, México, 1983,
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal", (1984), en **Revista de Administración Pública**, Instituto Nacional de Administración Pública (México, D. F.), enero-junio de 1985, pp.389-461.
- "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal", en **Juriprudencia**, (México), Año 8, v. 8, N<sup>o</sup> 28, sept.-dic., 1979, pp, 649-654.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**  
Comisión Federal Electoral, México, 1987, 171 p.
- Corriente Socialista. **Para el Distrito Federal, una democra-**

**tización urgente e integral**, (mimeógrafo), México, enero de 1985, 9 p.

De la Madrid Hurtado, Miguel. **Iniciativa de decreto que reforma los artículos 73 fracc. VI, 79 fracc. V, 189 fracc. XVII, 110 primer párrafo, 111 párrafo primero y 127; y que deroga la fracc. VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** (fotocopia), Palacio Nacional, México, 23 de diciembre de 1985, 50 p.

Departamento del Distrito Federal. **La Ciudad de México**, Imprenta Nuevo Mundo, México, 361 p.

— y El Colegio de México, **Atlas de la Ciudad de México**, México, coedición del D.D.F., El Colegio de México y Ed. Plaza y Valdez, 1988, 431 p.

— y Secretaría de la Presidencia. "La Ciudad de México", en **México a través de los informes presidenciales** Secretaría de la Presidencia, México, 1976, t. 16, v. 1, I-XXXII, 511 p.; v. 2, 660 p.; v. 3, 741p.; v. 4, 591 p.

Despacho de Gobernación. "Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales", en **Revista de Administración Pública**, D. D. F. e Instituto Nacional de Administración Pública, (México, D. F.), enero-junio, 1985, N° 61/62, pp. 251-264.

García Solís, Iván. **La democracia inaplazable**, (ponencia presentada al seminario "Democracia en las Entidades Federativas"), UNAM, México, febrero de 1985, 10 p.

—, Jardón Arzate, Edmundo y Lazcano Ochoa, Jesús. **Los socialistas en el Congreso y la Ciudad de México** ed. Grupo Parlamentario del PSUM, 1985, N° 3, 79 p.

Gaxiola, Jr., F. Javier. **La crisis del pensamiento político y otros ensayos**, Librería Porrúa, México, 1956, 256 p.

- H. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Ley Orgánica del Distrito y de los territorios federales (31 de diciembre de 1928)", en **Revista de Administración Pública**, Instituto Nacional de Administración Pública, D. D. F., (México, D. F.), enero-junio de 1985, No. 61/62, pp. 265-292.
- H. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Ley Orgánica del Distrito Federal reglamentaria de la base VI, del artículo 73 constitucional (31 de diciembre de 1941)", en **Revista de Administración Pública**, Instituto Nacional de Administración Pública, D. D. F., (México, D. F.), enero-junio de 1985, No. 61/62, pp. 293-324.
- H. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Ley Orgánica del Distrito Federal reglamentaria de la base 1ª fracc, VI, del artículo 73 constitucional (31 de diciembre de 1970)", en **Revista de Administración Pública**, Instituto Nacional de Administración Pública, D. D. F., (México, D. F.), enero-junio de 1985, No. 61/62, pp. 325-367.
- H. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. "Decreto en el que se derogan los artículos 73 fracc. VI, 79 fracc. V, 89 fracc. II y XII, 111 primer párrafo, y 127; y se deroga la fracc. VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en el **Diario Oficial**, 10 de agosto de 1987, pp. 5-9.
- Herrera y Lasso, Manuel. **Estudios constitucionales**. Primera serie, Jus, S. A., México, D. F., 1983, 222 p.
- LII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. **Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional**. Doctrina. Historia. 5ª ed., Miguel Angel Porrúa, México, 1985, t. IV, t.

- VI, t. VII y t. VIII, 821 p., 542 p. y 768 p. Respectivamente.
- **Debate y legislación sobre el Distrito Federal** periodo ordinario de sesiones, 1983, Oficialía Mayor, México, 1984 (Colección, Documentos), 683 p.
- Madrazo, Jorge. **La organización constitucional del Distrito Federal**, (ponencia presentada en el seminario "Democracia en las Entidades Federativas"), UNAM, México, febrero de 1985, 20 p.
- Martínez de la Serna, Juan Antonio. **Derecho constitucional mexicano**, Ed. Porrúa, 1983, v. XIX, 447 p.
- Mercado, Angel. **La democracia en el D. F.**, (ponencia presentada en el seminario "Democracia en las Entidades Federativas"), UNAM, México, febrero de 1985, 20 p.
- Mondragón Carrillo, Guillermo y Aguilar, José Antonio (coordinadores). **El municipio mexicano**, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1985, (Colección Democratización integral, Serie Estudios Municipales, 623 p.
- Negrete, Ma. Eugenia y Salazar, Héctor. "Dinámica de crecimiento de la población de La Ciudad de México, (1900-1980)", en **Atlas de la Ciudad de México D. D. F.**, El Colegio de México, y Ed. Plaza y Valdez, Mexico, D. F., 1988., pp. 125-128.
- O'Gorman, Edmundo, **Historia de las divisiones territoriales de México**, 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 1979, (Sepan Cuantos, 45), 327 p.
- PSUM, PMT, PRT, PAN, PDM. **Proyecto de reforma constitucional para crear el Estado de Amahuac. (Salón de Sesiones de la H. Cámara de Diputados, 21 de octubre de 1968)**, Ed. Tipografía Diseño e Impresión, México, 1987, 15 p.
- Rabasa, Emilio. **La Constitución y la dictadura. Estudios sobre**

- la organización política de México, 5ª ed., Ed. Porrúa, México, 1976, 246 p.
- Rabaz, Emilio O. y Gloria Caballero. *Mexicano: esta es tu Constitución*, Ed. cámara de Diputados, México, 1928, 287 p.
- Ramírez Cuellar, Alfonso. **Por un nuevo orden político para el Distrito Federal**, (ponencia presentada en el seminario "Democracia en las Entidades Federativas"), UNAM, México, febrero de 1985, 9 p.
- Reyes Heróles, Jesús. *El liberalismo mexicano*, fondo de Cultura Económica, México, 1982, t. II, 506 p.
- Secretaría de Gobernación. **Renovación Política. Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal** Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1986, (Audiencias Públicas, 2, 4), 491 p., y 316 p.
- Secretaría de Gobernación. **Renovación Política. Renovación política electoral**, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1986, (Audiencias Públicas, 2, 4), 491 p., y 579 p.
- Tena Ramírez, Felipe. **Derecho constitucional mexicano**, 20ª ed., Ed. Porrúa, México, 1984. 649 p.
- Valadez, Diego. "La Constitución Reformada" en **Derechos del pueblo mexicano, Doctrinas**, v. II.
- Venegas Huerta Javier. **El federalismo y algunos aspectos de su aplicación en México**, s/f., México, 1985, 349 p.