

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL DISTRITO FEDERAL CON LAS CAPITALES DE OTRAS NACIONES

Crispin CARRERA CARRAZCO*
Ares Nahim MEJÍA ALCÁNTARA**

SUMARIO: *Introducción. Capítulo 1. Evolución histórica del Distrito Federal. 1.1 La Constitución española de Cádiz de 1812. 1.2 La Constitución de Apatzingán de 1814. 1.3 La Constitución federal de 1824. 1.4. Las leyes constitucionales o Constitución de 1836. 1.5. Las bases orgánicas de 1843. 1.6. La constitución de 1857. Capítulo 2. El Distrito Federal en la Constitución de 1917. 2.1 Administración, organización y distribución de facultades en el Distrito Federal. 2.2 La estructura del Distrito Federal de 1928 a 1985. 2.3 La reforma de 1986. 2.3.1 La asamblea de representantes del Distrito Federal. 2.3.2 El jefe del Departamento del Distrito Federal. 2.3.3 El poder judicial del Distrito Federal. 2.3.4 Órganos de colaboración vecinal y ciudadana. 2.4. La reforma de 1993. 2.5. El marco constitucional del Distrito Federal. 3.1 Washington. 3.2. Buenos Aires. 3.3. París. 3.4. Madrid. 3.5. Tokio. 3.6. Brasilia. Conclusiones.*

INTRODUCCIÓN

La Ciudad de México, es a decir verdad, una de las partes integrantes de la federación más importante; centro de comunicaciones de nuestro país, y donde se encuentran albergados la mayor parte de servicios públicos y privados, productos, industrias, universidades, centros de diversión y cultura, así como la riqueza que se produce en el mismo.

Por lo tanto, el tratamiento de este tema en particular hace al presente trabajo no menos interesante, apasionante y de actualidad, pues toda la sociedad en su conjunto exige hacer efectivo el federalismo mexicano, a efecto de descentralizar la vida política nacional para reconocerles tanto a las entidades federativas, a los municipios y en especial al Dis-

* Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

** Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

trito Federal, las facultades que les corresponden por derecho propio y, con las cuales podrán afrontar con mayor eficiencia y oportunidad los problemas que aquejan a sus comunidades locales, mismos que sólo se podrán resolver con una mayor participación del pueblo en la toma de decisiones de gobierno.

Por eso en el primer capítulo del presente trabajo se abarca un estudio de la ciudad en las distintas épocas y momentos históricamente claves que ha vivido nuestra Nación. Dentro de este capítulo se habla del Distrito Federal, a través de los diferentes textos constitucionales.

El segundo capítulo se dedica a la reforma política del Distrito Federal, tanto a nivel constitucional como local, a través de las disposiciones de carácter general y abstracto que se han creado.

Dedicaremos el tercer capítulo al estudio de las que consideramos unas de las más importantes y significativas ciudades capitales del mundo, con el propósito de analizar desde el punto de vista político su estructura y funcionamiento.

Sabemos que mucho se ha hablado respecto del Distrito Federal, de ahí que no pretendamos descubrir nada nuevo al entrar a su estudio; no obstante lo anterior, consideramos de especial importancia los cambios que se viven en nuestro país actualmente, en donde, sin lugar a dudas, nuestra Ciudad deberá jugar un papel fundamental para alcanzar mejores niveles de vida para nuestra sociedad. Como estudiantes de las disciplinas jurídicas, pero sobre todo como ciudadanos mexicanos, orgullosos de nuestra Nación, con agrado realizamos el presente trabajo, esperando que sea útil para posteriores investigaciones.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DISTRITO FEDERAL

1.1 *La Constitución española de Cádiz de 1812*

El 19 de marzo de 1812, fue jurada una Constitución Política de la Monarquía Española que las Cortes de Cádiz expedieron, y posteriormente jurada el 30 de septiembre de ese año en la Nueva España, sin embargo, no duró demasiado, pues para el 4 de mayo de 1814, Fernando VII restablece el sistema absolutista, con lo que concluye la vigencia de la Constitución de Cádiz, misma que dejó de regir para la Nueva España el 17 de Septiembre de ese año.¹

Con la Constitución de marzo de 1812 se cambió radicalmente el régimen político de España y sus colonias. La monarquía deja de ser abso-

¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808 -1985*, Editorial Porrúa, México 1985, p. 59.

luta para convertirse en constitucional. Dos principios fundamentales proclamados en la Declaración Francesa de 1879 se acogen en la Carta española, a saber: la radicación de la soberanía en la Nación y la pertenencia, a ella, de la potestad legislativa, tesis que fueron preconizadas por Rousseau, según se advierte claramente en sus artículos 3 y 4 que disponían: “La soberanía reside esencialmente en la Nación (o sea, en la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios —Artículo 1—, teniendo esta calidad política, no racial, todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Lspanias y los hijos de éstos —Artículo 5—) y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales” y “La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”.²

El ejercicio del poder legislativo se encomendó por la Constitución de 1812 a las Cortes (reunión de todos los diputados que representan a la Nación —Artículo 27— y al rey —Artículo 15—, incumbiendo a aquéllas la elaboración, interpretación y derogación de las leyes y a éste su sanción (aprobación) o su veto (Artículo 131, fracción I y 142, respectivamente).³

En Marzo de 1820 Fernando vn se vio obligado a restablecer la Constitución de 1812, con lo que el 31 de mayo, volvió a regir para la Nueva España.⁴ Dicha Constitución no tuvo mayor trascendencia, más que para motivar la Independencia súbita de la Nueva España, que ya casi se encontraba extinta, pues la implementación de dicha Constitución incluso desagradó enormemente a destacados españoles que habitaban en la Nueva España, así como al alto clero.

1.2 *La Constitución de Apatzingán de 1814*

Después del estallido de la Independencia, Hidalgo deja con su muerte la dirección del movimiento insurgente a Don Ignacio López Rayón, quien en 1811 instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, destinada a gobernar la Nueva España, y elaboró una Constitución, bajo el título de *Elementos Constitucionales*, proyecto que influenció a Morelos para que más tarde esgrimiera sus “Sentimientos de la Nación”. Los triunfos obtenidos por Morelos en el orden militar, hicieron que éste se convirtiera en la nueva cabeza de mando del movimiento insurgente.

² Cfr. *Constitución Política de la Monarquía Española, Cádiz 1812*, transcripción fiel del original anexa a la obra de CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Haría, México 1990, pp. 397-429.

³ *Id.*, pp. 408-409.

⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. cit.* p. 59.

Morelos convoca el 14 de septiembre de 1813 a los vocales de la junta de Zitácuaro (Rayón, Liceaga y Berdusco como propietarios y a Bustamante, Dr. José María Cos y Quintana Roo como suplentes), a formar un Congreso en Chilpancingo, donde presenta su documento llamado *Sentimientos de la Nación*, que son 23 puntos dados por Morelos para la Constitución de 1813.

El 6 de noviembre de ese mismo año, el Congreso hace constar en un acta solemne la Declaración de Independencia, así, se declaró "...Rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español".⁵

Huyendo debido a los reveses de la guerra, el Congreso sancionó en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, donde desde el punto de vista político y de gobierno podemos destacar la concepción de soberanía que existía en la misma, que revela la adopción del pensamiento rousseauiano. Consideró inherente a ella "la facultad de dictar leyes y establecer la forma de Gobierno" —Artículo 2—, identificándola, como lo hizo el insigne ginebrino, con el poder legislativo. Los atributos de imprescriptibilidad, inalienabilidad e indivisibilidad los declaró categóricamente en su artículo 3, estimando que radica "originariamente" en el pueblo (o Nación desde el punto de vista político) y que su ejercicio corresponde a la "representación Nacional", integrada por diputados de elección ciudadana —Artículo 5—. A la ley, o sea, al acto de imperio en que se manifiesta específicamente la potestad legislativa, la consideró como "la expresión de la voluntad general" —Artículo 8—,⁶ que no es sino la soberanía popular o nacional misma, tal como lo afirmó Rousseau y lo corroboró la Declaración francesa de 1789. Previo al fenómeno de la colaboración funcional en el desempeño del poder legislativo, en el sentido de otorgar la facultad vetatoria al Supremo Gobierno compuesto por tres individuos, y al Supremo Tribunal de Justicia formado por cinco miembros —Artículos 128, 132 y 181—.

Por cuanto hace al asiento de poderes, debemos decir que el artículo 42 expresaba las provincias que componen la América Mexicana, siendo estas: "México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tépam, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo Reino de León"; pero no trata el tema en específico. Asimismo, el artículo 44 de ese mismo documento, se establece la creación de las Supremas Autoridades: "Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo, con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno, y la otra con el de

⁵ *Op. cit.* pp. 30-31.

⁶ *Id.*, p. 30.

Supremo Tribunal de Justicia”; y por último, en el artículo 45 se señala que esas tres corporaciones a las que hemos hecho referencia, “...han de residir en un mismo lugar, que determinará el Congreso...”,⁷ por lo que el asiento de los poderes estaría por designarse.

Como podemos darnos cuenta, no se determinó el asiento de los poderes, independientemente de que como bien señala el maestro Tena Ramírez, el citado documento careció de vigencia práctica.⁸ Después de promulgada la Constitución de Apatzingán, Morelos fue capturado al salvar al Congreso, un 15 de noviembre de 1815, y poco después, Mier y Terán disolvió los poderes constituidos.

El 2 de diciembre de 1822, Antonio López de Santa Anna, se rebela en Veracruz, desconociendo a Iturbide y pidiendo la reinstalación del Congreso. Las tropas que fueron enviadas a combatir a Santa Anna el 10 de febrero de 1823, proclamaron el *Plan de Casa Mata*, en el que sin desconocer a Iturbide, solicitaban la creación de un nuevo Congreso Constituyente. En marzo de ese año, Iturbide reinstaló al Congreso Constituyente disuelto y abdicó ante dicho Congreso el 19 de marzo de 1823. Para el 8 de abril el Congreso consideró innecesaria la discusión respecto de la abdicación, por haber sido nula la coronación y por lo tanto nula la sucesión hereditaria e ilegales los actos realizados desde la proclamación del imperio.⁹

1.3. *La Constitución Federal de 1824*

El 31 de marzo de 1823, el Congreso encargado de ordenar el destierro de Iturbide, nombra a tres personas para hacerse cargo del Supremo Poder Ejecutivo, siendo éstas: los generales Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete, y el primero de abril de ese año, se escogieron como suplentes a Mariano Michaelena y Miguel Domínguez, para finalmente quedar constituido por Pedro Celestino Negrete, Mariano Michaelena y Miguel Domínguez, quienes cada mes se alternaban en la Presidencia, hasta en tanto no fuese expedida la nueva Constitución y se eligiera Presidente.

Presidido el Congreso Constituyente por Miguel Alcocer, comenzó a sesionar el 5 de noviembre de 1823, y cuyo resultado fue promulgado el 4 de octubre de 1824, bajo el título de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha Constitución estuvo en vigencia hasta 1835. Una vez calificadas las elecciones Federales, el Congreso declaró Presidente de la República a Guadalupe Victoria y Vicepresidente a Nicolás Bravo.

⁷ *Id.*, p. 30.

⁸ *Id.*, p. 29.

⁹ *Id.*, p. 122.

En la Constitución no se establecía el sitio destinado para los asientos de los Poderes Federales, por lo que en fecha 18 de noviembre de 1824, mediante Decreto, se establece a México como el Distrito que se expresa para la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, cuyo Distrito de competencia sería el comprendido en un círculo cuyo centro sería la Plaza Mayor y su radio de dos leguas, siendo nombrado Melchor Múzquiz el 20 de septiembre de 1824, Gobernador para el Distrito Federal, funcionario que dependía de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores.¹⁰ Sin embargo y como explica el maestro Felipe Tena Ramírez en su libro *Leyes Fundamentales de México*, dicha reforma nunca entró en vigencia pues la Constitución no podía ser revisada sino a partir de 1830, según ella misma lo establecía, y aun así, ninguna de las reformas fue votada, por lo que la Constitución del 24 permaneció sin alteraciones hasta que fue abrogada.¹¹

Durante este periodo el Congreso estudió los puntos relativos al arreglo del Distrito Federal y la Policía del mismo, así el 7 de febrero de 1825, se publicó el Bando de Policía y Buen Gobierno para la Ciudad de México.¹²

1.4. *Las Leyes Constitucionales o Constitución de 1836*

El 28 de enero de 1835, el Congreso designó Presidente Interino de la República al General Miguel Barragán en sustitución de Santa Anna, para mayo de ese año, diversas corrientes políticas se manifestaron en favor de una forma de Gobierno centralista, y como consecuencia el Congreso se declaró el 9 de septiembre de 1835, “investido por la Nación de amplias facultades, aún para variar la forma de Gobierno y constituirlo de nuevo”.¹³ El día 22, dio a conocer un decreto que resumía “todas las atribuciones, así comunes como peculiares de cada Cámara quedando suspensos los artículos del acta constitutiva, de la Constitución General y del Reglamento Interior del Congreso, en la parte que previene o supone la división de Cámaras”.¹⁴ Las primeras disposiciones que pretendían modificar la forma de Gobierno fue la expedición de la ley que suprimía las legislaturas locales, sustituyéndolas por Juntas Departamentales que fungían como órganos de consejo para los Gobernadores. Asimismo, se establecía que los encargados del Poder

¹⁰ *México a través de los Informes Presidenciales. La Ciudad de México*, Tomo 16, Volumen I, Departamento del Distrito Federal, Publicado por la Secretaría de la Presidencia, México 1976, p. 4

¹¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. cit.*, p. 154.

¹² *México a través de los Informes Presidenciales*, *Op. cit.* pp. 6 y 13.

¹³ DUBLAN, Manuel y LOZANO, José María. *Legislación Mexicana*, edición Oficial 1876, tomo III, p. 71, citada por, *México a través de los Informes Presidenciales*, *Op. cit.* p. 97

¹⁴ *México a través de los Informes Presidenciales*, *Op. cit.* p. 97.

Ejecutivo de cada Estado, quedaban sujetos al Gobierno de la Nación y los empleados subalternos de la administración pública conservarían sus puestos; y tanto los jueces como tribunales no sufrirían ningún cambio, en tanto no se expidiera su ley Orgánica.

Las Bases para la nueva Constitución expedidas por el Congreso el 23 de octubre de 1835, contenían disposiciones relativas a la forma de Gobierno; a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; así como de la división del territorio Nacional en Departamentos, estos a su vez en Distritos y estos en partidos (Artículo 1 de la Sexta ley); así como la forma de su Gobierno interior. Esta ley Fundamental se dividía en siete estatutos, por lo que también es conocida como *La Constitución de las Siete Leyes*.

La transformación de la República de Federal a Centralista, fue el pretexto para que los colonos Texanos proclamaran su independencia, por lo que el Congreso autorizó a Santa Anna, para que tomara el mando del ejército con el fin de someter a los colonos de ese Departamento. En diciembre de 1835 se publicó la *Ley Constitucional Estantes y Habitantes en el Territorio Mexicano, sus derechos y obligaciones*, donde se contenían disposiciones relativas a la nacionalidad, los derechos y las obligaciones de los mexicanos.

El Congreso acordó el 27 de febrero de 1836, que fuera José Justo Corro, quien asumiera la presidencia, debido a la enfermedad de Miguel Barragán. Durante este período, se publicó la convocatoria para las elecciones de diputados al Congreso General, e Individuos de las Juntas Departamentales, las que contenían disposiciones relativas al procedimiento y fechas para elegir Presidente de la República, Senadores e individuos de la Corte Marcial.

Una vez publicadas la Nueva Constitución y las Leyes Constitucionales, se publicó la *Ley de División del Territorio Mexicano en Departamentos*, el 30 de diciembre de 1836, por medio de decreto, se establece la división del Territorio Mexicano en tantos departamentos como estados eran, y conforme a la parte final del artículo 2, se establece que “La Capital del Departamento de México es la Ciudad de este nombre”.¹⁵ Asimismo, se expidió un Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos, en el que se contenían disposiciones relativas a la formación y atribuciones de los Ayuntamientos.

Ya celebradas las elecciones para elegir Presidente de la República, resultó triunfador el General Anastasio Bustamante para ocupar dicho encargo a partir del 17 de abril de 1837.

¹⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. cit.*, pp. 247 y 248.

1.5. *Las bases orgánicas de 1843*

La Junta Nacional Legislativa fue instalada el 6 de enero de 1843 y comenzó el 8 de abril de los mismos la discusión del proyecto de Constitución, que más tarde el 12 de junio fuere sancionada por Santa Anna bajo el nombre de *Las Bases de Organización Política de la República Mexicana*. Esta nueva Constitución tampoco aportó nada nuevo al tema que tratamos, pues en cuanto a la división de Territorio mantenía las mismas referencias de las anteriores Constituciones y proyectos Centralistas, y deja de lado el tema del asiento de los poderes, por lo que no es conveniente ahondar más en el multicitado documento, sin embargo, cabe señalar que el Gobierno de los estados se mantenía por un Gobernador (Artículo 136) y una Asamblea de Departamentos —Artículo 131—, y la administración de justicia quedaba en manos de los Tribunales Superiores de Justicia y jueces inferiores —Artículo 146—.

1.6 *La constitución de 1857*

El General Mariano Salas restableció la forma del Gobierno Federal y la Constitución de 1824 por medio de decreto de 22 de agosto de 1846, dicha restauración del Sistema Federal trajo al Distrito Federal la sede de los Poderes Federales y el Gobierno de esta entidad federativa quedó encomendada al Ministro de Relaciones Interiores y Exteriores, dicho ministerio nombró un asesor para auxiliar al Gobierno de la Ciudad en la elaboración de un nuevo ordenamiento legal, pues todavía seguía vigente para el Distrito Federal la instrucción para el Gobierno económico-político de las Provincias de 23 de junio de 1813.

Durante el Gobierno de Santa Anna se instaló el 14 de febrero de 1856, el Congreso Constituyente que entró en sesiones el 18 de los mismos y bajo cuyo seno se concibió la Constitución de 1857.

Del análisis de la Constitución de 1857, resaltamos lo siguiente: señala como las partes integrantes de la Federación, los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el territorio de la Baja California —Artículo 43—. Como podemos damos cuenta este artículo no contempla al Distrito Federal, pero hace mención del Estado del Valle de México, como una de las partes integrantes de la Federación, aún cuando en si mismo no existía, y posteriormente aclara en su artículo 46, que dicho estado se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero que dicha erección solo tendrá efecto, cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar.

De la interpretación del mencionado artículo, podemos deducir que se contempla la existencia del Distrito Federal como asiento de los Poderes Federales, no obstante, que la propia Constitución no lo señale como parte integrante de la Federación y la creación del Estado Del Valle de México, considerado por la misma como parte integrante de la Federación, en el caso de que los poderes decidan trasladarse a un lugar distinto del de su asiento. Por otra parte, el artículo 72 del mismo ordenamiento, otorga facultades al Congreso por medio de la Fracción vi para el arreglo interior del Distrito Federal, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas municipales y judiciales.¹⁶

Durante la gestión del general Ignacio Comonfort, se expidió el reglamento Interior del Gobierno Municipal para el Ayuntamiento de México, el 31 de octubre de 1856, y el cual autorizaba a la secretaría del Ayuntamiento de encargarse de ramas como fincas rústicas, créditos, alumbrado, mercados, teatro, diversiones, policía, seguridad, salubridad, calles, administración pública, entre otras, con lo que se dotaba de mayor autonomía al Ayuntamiento. Otros importantes ordenamientos jurídicos promulgados en ese momento, fueron las leyes Orgánicas del Registro Civil, con lo que dicha institución fue creada así como el establecimiento del procedimiento de registro y la Ley que arregla los procedimientos judiciales en los tribunales y juzgados del Distrito y Territorios, de 4 de mayo de 1857.

II. EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

2.1. *Administración, organización y distribución de facultades en el Distrito Federal*

Una vez instalado el Congreso Constituyente el 30 de abril en esa ciudad, se abrieron sesiones al día siguiente en el Teatro Iturbide, las cuales, terminaron el día 31 de enero de 1917, con la expedición de la Constitución que actualmente nos rige, promulgada el 5 de febrero del mismo año.

El 6 de febrero el Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo convocó a elecciones extraordinarias para Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión. Y el 26 de marzo de 1917, expidió un decreto por el que se restablecía la Capital de la República y residencia de los Poderes Federales en la Ciudad de México.¹⁷

¹⁶ TENA RAMÍREZ, *Op. cit.* p. 617.

¹⁷ *Idem.* p. 607.

El Departamento quedaba integrado por las Direcciones de Gobernación, Trabajo y Previsión Social, de Obras Públicas, de Agua y Saneamiento, de Tesorería, de Egresos, de Servicios Legales, de Acción Social, de Servicios Administrativos, de Servicios Generales, de Catastro, de Tránsito, y la Jefatura de Policía.

Para el 29 de diciembre de 1970, se expidió una nueva Ley Orgánica, la cual hacía referencia a las distintas denominaciones con las que se distinguía al Jefe del Departamento del Distrito Federal como regente o gobernador del Distrito Federal. Por otro lado, en el artículo 10 del ordenamiento que se trata, amplió el número de delegaciones a 16, con los límites de cada una. Como novedad se señaló en su artículo 3º, la creación de tres secretarios Generales que le auxiliarían en sus funciones, uno de los cuales debía tener el título de Licenciado en Derecho; un Oficial Mayor, un Consejo Consultivo, las Juntas de Vecinos, Delegados y Subdelegados. Esta ley fue reformada dos veces, la primera el 29 de diciembre de 1971, por medio de la cual se creó otra secretaría denominada "D", y la segunda de 31 de diciembre de 1972, por la cual se cambia la designación de los secretarios, por las denominaciones de la de Secretario de Gobierno, de Obras y Servicios y un Oficial Mayor, se modifica el artículo 41, estableciendo los órganos para el despacho de los asuntos administrativos los de: Contraloría General, Direcciones Generales de Tesorería, Jurídica y de Gobierno, Servicios Sociales, Trabajo y Previsión Social, Servicios Médicos, Habitación Popular, Ingeniería de Tránsito y Transportes, Servicios Urbanos, Programación y Estudios Económicos, Planificación, Obras Públicas, Obras Hidráulicas, Aguas y Saneamiento, Organización y Métodos, Policía y Tránsito, Información y Análisis Estadístico, Servicios Administrativos y Relaciones Públicas. Asimismo, resulta de importancia señalar la creación de la Procuraduría de Colonias Populares, cuyo objetivo era la regularización y rehabilitación de las colonias y zonas urbanas.

En diciembre de 1978, fue adicionada la fracción vi del artículo 73 constitucional, donde se incluyen procedimientos de democracia semi-directa, estableciendo que los ordenamientos legales y reglamentos relativos al gobierno del Distrito Federal, deberán ser sometidos a referéndum y ser objeto de iniciativa popular. Por lo que se decidió de parte de la Cámara de Diputados, adicionar el proyecto de ley orgánica presentado por el Ejecutivo Federal en septiembre de ese año, añadiéndose en el Capítulo vi "De la Participación Política de los Ciudadanos" las disposiciones aplicables al procedimiento de referéndum y de la iniciativa popular, así como de los ordenamientos que pueden ser objeto de los mismos.

Esta ley, sufrió múltiples reformas, siendo una de las más importante la de 16 de diciembre de 1983, por medio de la que se crearon las secre-

taría generales de Gobierno, Planeación y Evaluación, Obras, Desarrollo Urbano y Ecología, Protección y Vialidad, la Oficialía Mayor, la Tesorería y la Contraloría General, señalándose funciones y atribuciones de cada uno de estos órganos.

2.3. *La reforma de 1986*

En el año de 1986, el gobierno de la República convocó a consulta popular, a modo de que se propusieran nuevas formas de participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, con lo que comenzó el proceso democratizador en la Ciudad México, al integrarse la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en fecha 10 de agosto de 1987, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* por el que se reformó y adicionó la fracción vi del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.3.1. *La asamblea de representantes del Distrito Federal*

Constituyéndose como órgano colegiado de representación democrática y popular para el ejercicio de facultades reglamentarias en el Distrito Federal, asimismo, para llevar a cabo labores de consulta y gestora sobre asuntos de interés para los habitantes de la Capital de la República. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, fue para muchos lo que vulgarmente se considera como "atole con el dedo", a los reclamos de la sociedad, por democratizar al Distrito Federal, pues quedó muy lejos de lo que es una Cámara local de diputados con funciones legislativas; y para otros, fue el proceso gradual de democratización en la Ciudad de México. Independientemente de la posición que pueda tomarse al respecto, lo cierto es que constituyó una nueva institución, que reclamaba para sí las funciones legislativas de cualquier cámara de diputados local de un Estado e iniciaba el proceso que tarde o temprano deberá desembocar en órganos de gobierno más democráticos, representativos y autónomos para la Ciudad de México.

Dicha novedad institucional se integraba por 40 miembros electos por el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial, quienes durarían en su cargo tres años y debían reunir los mismos requisitos que establecía el artículo 55 de la carta magna, para los diputados locales; tenía las funciones de gestoría, representación de los habitantes del Distrito Federal ante las autoridades, expedición de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, así como de opinión y sugerencia en relación a

3. Las juntas de vecinos.
4. El Consejo Consultivo del Distrito Federal.

En cada manzana del Distrito Federal se conformó por un comité de ciudadanos, uno de los cuales fungía como jefe de manzana. Los diferentes comités de manzana de cada colonia, conformaban las asociaciones de residentes correspondientes.

En cada delegación del Distrito Federal, con la participación de las asociaciones de residentes, se constituyó una junta de vecinos, para posteriormente formar el Consejo Consultivo del Distrito Federal, que se integraba por los presidentes de las juntas de vecinos de cada delegación.

El artículo 51 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, establecía la forma como cada uno de los órganos de colaboración se constituiría. Los comités de manzana se integraban por elección popular, mediante convocatoria de las autoridades delegacionales, componiéndose cada comité por un jefe de manzana, un secretario y tres o más vocales.

Las asociaciones de residentes elegían su directiva integrándola de la siguiente manera: un presidente, un secretario y tres vocales como mínimo. Esta estructura era la misma que observaban los integrantes de las juntas de vecinos.

Cada junta contaba con veinte miembros, debiendo figurar entre ellos, cuando menos cuatro mujeres y dos jóvenes menores de veinticinco años. Sin embargo, era posible que los delegados, de acuerdo a las necesidades propias de la delegación, propusieran al Jefe del Departamento del Distrito Federal un número mayor de miembros.

Para ser miembro de una junta de vecinos se requería de:

- I. Ser ciudadano mexicano.
- II. Tener una edad mínima de dieciocho años.
- III. Estar en pleno goce de sus derechos.
- IV. Residir en la delegación correspondiente, con auténtico arraigo en la misma.
- V. No ser funcionario público, miembro activo del cuerpo de oficiales o jefes de las Fuerzas Armadas de la Nación o de la Judicatura, miembro directivo de algún partido político, ni ocupar un puesto de elección popular.

El cargo de miembro de las juntas de vecinos era honorífico, no se percibía remuneración alguna, y tenía una duración de tres años, sin que fuese posible volver a ser designado para el periodo inmediato. La elección se realizaba por cédula de votación y en forma nominal.

2.4 La reforma de 1993

En septiembre de 1993, se convocó a un periodo extraordinario de sesiones, con el objeto de analizar la propuesta presidencial respecto de la reforma política del Distrito Federal, que ha decir de la en ese entonces Presidenta de la Gran Comisión de la LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, Diputada María de los Ángeles Moreno:

...el concepto central de la iniciativa, se traduce en cuatro características básicas: a) Representatividad, como obligación de respetar, equilibrar y salvaguardar los derechos políticos de la ciudadanía y el ejercicio de la autoridad política; b) responsabilidad ante la población, expresada en las limitaciones y controles a los que se sujetan el ejercicio de Gobierno; c) Autonomía como capacidad de los órganos locales para actuar en dirección a los intereses de la ciudad y con exclusividad en el ejercicio de las facultades que le han sido conferidas, no al margen de los otros niveles de Gobierno sino en complementariedad con ellos; y d) Reconocimiento del carácter especial del Distrito Federal como integrante de la Federación.²⁴

Sin embargo, la propuesta presentada por el gobierno, demostraba débiles avances, que permitieran llevar una verdadera reforma, pues las actitudes timoratas en la propuesta, remitían todavía a los ciudadanos del Distrito Federal a ser considerados como de “segunda”.

El 25 de octubre de 1993, fueron publicados los resultados de los trabajos realizados por la Comisión Permanente, en el *Diario Oficial de la Federación*, con el “Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del Título Quinto, se adiciona una fracción ix y al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción xvii del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.²⁵ Dentro de los avances que con mayor significación encontramos en dicha reforma, están:

I. Se ampliaron las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pudiendo expedir su propia ley orgánica, examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, revisar su Cuenta Pública, expedir la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, así como legislar en las materias enumeradas en el inciso g) de la fracción IV del artículo 122. Dichas facultades legislativas de tipo limitativo, comenzaron a regir para la m Asamblea de Representantes, que quedó integrada para el periodo que comenzó el 15 de noviembre de 1994 y concluyó el 16 de septiembre de 1997.

²⁴ *Crónica de la Reforma Política del Distrito Federal*, H. Cámara de Diputados LV legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, México 1993, pp. 7-8.

²⁵ *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CDLXXXI, N° 18, Lunes 25 de octubre de 1993.

II. El Poder Ejecutivo local, sería designado por el Presidente de la República, mediante un mecanismo especial de elección indirecta, de entre los Representantes de la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes, mismo que será ratificado por la Asamblea de Representantes, y podrá ser removido por el Senado, o en su defecto por la Comisión Permanente. Como sabemos todos, dicha reforma jamás entró en vigor, pues, la primera elección indirecta del Jefe del Distrito Federal, debería haber tenido lugar hasta el mes de diciembre de 1997.

Independientemente de lo anterior, la citada reforma, fue duramente criticada, y con justa razón, no solo por llevar a cabo un “gradualismo democratizador”, sino por considerarse el método de elección indirecta, como uno de los favoritos de los regímenes totalitarios, pero sobre todo, y retomando las palabras del senador Muñoz Ledo, por la incompatibilidad de elegir de parte del Presidente al Jefe de Gobierno, de entre los candidatos electos a la Asamblea de Representantes, Diputados o Senadores, pues, en este caso el Ejecutivo designaría a un individuo que el pueblo acababa de elegir para un cargo diferente.²⁶

III. Los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los haría el Jefe del Distrito Federal, con ratificación de la Asamblea de Representantes, contando el tribunal con la facultad de elaborar su propio presupuesto de egresos para someterlo a dicha asamblea.

IV. Se modificó la fracción IV del artículo 31 donde se plantea la obligación de los ciudadanos a contribuir con los gastos públicos del Distrito Federal.

V. De igual forma, se modificó el artículo 105 de la Constitución donde se otorgan facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten sobre la constitucionalidad de los actos de los órganos del Distrito Federal, así como de las controversias entre éste y los demás Estados, o con la Federación.

VI. El Congreso de la Unión fue facultado para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y para legislar en todo lo referente a su administración, salvo por las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes. Esta facultad conferida al Congreso fue determinante para que no se promoviera la reforma de manera total, pues siendo el Distrito Federal una entidad fundadora del pacto federal, lo lógico sería que un Poder Constituyente local diese la Constitución del Distrito Federal o Estatuto de Gobierno, y no que lo realizara un órgano federal.

VII. El Presidente de la República contó con la facultad de aprobar o remover libremente al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes, así como el mando de la fuerza pública del Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. Esta reforma que mantenía en manos del Presidente la facultad de nombrar al Procurador y al Jefe de Seguridad Pública, constituyó una disminución en los de por sí ya disminuidos órganos de poder del Distrito Federal, pues la facul-

²⁶ *Crónica de la Reforma Política del Distrito Federal, Op. cit.*, p. 135.