

# EL DISTRITO FEDERAL MEXICANO: GOBIERNO Y DEMOCRACIA

Amador RODRÍGUEZ LOZANO

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *Estado federal.* III. *Origen del Distrito Federal.* IV. *Origen y evolución del Distrito Federal mexicano.* A. *Gobierno del Distrito Federal en el siglo XIX.* B. *Gobierno del Distrito Federal en la etapa posrevolucionaria.* V. *Naturaleza jurídica del Distrito Federal.* VI. *El Distrito Federal en el derecho comparado.* VII. *Las grandes metrópolis y sus problemas.* A. *El Consejo del Gran Londres.* B. *París y la región Ile de France.* C. *Madrid metropolitano.* D. *Milán.* VIII. *Problemática en la metrópoli mexicana.* IX. *El Distrito Federal mexicano y la reforma de 1987. A consulta popular.* 1. *Que el Distrito Federal se convierta en una entidad federativa igual que cualquier otro estado de la República.* 2. *Convertir al Distrito Federal en un estado más de la Federación, manteniendo un espacio reducido como sede de los poderes federales.* 3. *Que los poderes sean trasladados a otra entidad federativa y convertir al Distrito Federal en un estado más de la Federación.* 4. *Argumentos en contra de convertir al Distrito Federal en un estado.* 5. *Creación de una Asamblea Legislativa o Congreso para el Distrito Federal.* X. *El nuevo marco jurídico constitucional del Distrito Federal.* A. *Desconcentración y descentralización.* B. *Derecho al desarrollo.* C. *La Asamblea de Representantes.* D. *La participación ciudadana.*

## I. INTRODUCCIÓN

La Universidad Nacional Autónoma de México, para celebrar el septuagésimo aniversario de la promulgación de la Constitución mexicana de 1917, organizó, en el año de 1987, el coloquio "La Constitución Mexicana, 70 Años Después". Tan importante acontecimiento académico congregó a distinguidos juristas, quienes desde diversos ángulos analizaron y discutieron el contenido, vigencia y perspectivas de nuestro más alto ordenamiento jurídico.

En dicho acto me tocó la distinción de abordar el tema concerniente a la evolución y perspectivas del régimen institucional del Distrito Federal mexicano.

Por otro lado, durante la celebración del anterior coloquio en marzo de 1987, el Poder Revisor de la Constitución aprobó la iniciativa presidencial de reformas a diversos artículos de nuestra Constitución Polí-

tica, para dar origen a un nuevo régimen político y administrativo para el Distrito Federal.

Esta reforma constituyó la última parte de un paquete que el titular del Ejecutivo Federal se había comprometido a realizar desde el día que asumió la Presidencia de la República (1º de diciembre de 1982); asimismo, la reforma fue el corolario a una intensa participación popular que se generó en el marco de las consultas públicas a las que convocó el propio titular del Poder Ejecutivo Federal con el fin de que la nación expresara sus puntos de vista y sus propuestas para llevar a cabo reformas tendentes a perfeccionar la participación ciudadana y en general, la vida democrática dentro del gobierno del Distrito Federal.

El presente trabajo, en consecuencia, pretende armonizar estas dos circunstancias; es decir, las nuevas bases constitucionales que establece la reciente reforma y, por otro lado, la evolución y perspectivas del Distrito Federal en el Estado mexicano.

Para alcanzar tal objetivo es necesario analizar la naturaleza jurídica del Estado federal y, dentro de ésta, ubicar al Distrito Federal para tratar igualmente de desentrañar su origen, evolución y naturaleza. Es por ello que se realiza un esbozo de la historia que ha seguido el mismo, haciendo énfasis en los debates de los tres grandes congresos constituyentes de la historia de México: 1824; 1856-1857 y 1916-1917.

A continuación se analiza el gobierno de los distritos federales de diversos Estados federales para establecer un cuadro comparativo entre éstos y la organización política y administrativa existente en el Distrito Federal mexicano. Enseguida exponemos la problemática que hoy en día se presenta en las grandes metrópolis y en especial la que padece nuestro Distrito Federal, todo ello a fin de poder evaluar en su exacta dimensión las reformas recientemente efectuadas.

Los elementos utilizados en los primeros capítulos constituyen el marco teórico del cual se va a partir, para introducirnos en lo que es y representa la forma especial de organización política establecida en nuestro país: el Distrito Federal.

La última parte comprende el análisis de la ya mencionada consulta popular promovida por el régimen del presidente Miguel de la Madrid, y cuyo objetivo fue conocer las opiniones de partidos políticos, instituciones académicas, organizaciones sociales y ciudadanos en general; en torno al futuro gobierno del Distrito Federal, tomando en cuenta sus particularidades actuales, sus problemas y necesidades como metrópoli y como sede de los poderes de un Estado federal. Se concluye esta parte con el capítulo que estudia las reformas que la consulta popular produjo, y se enfatiza la importancia que la participación ciudadana

tiene para la solución de problemas en un entidad que, por su desmesurado crecimiento, hace imposible que el presupuesto asignado para la atención de los servicios públicos requeridos sea capaz de satisfacer completamente tales requerimientos.

## II. ESTADO FEDERAL

El Estado federal, como organización político-territorial, surgió en Estados Unidos de América en 1787, debido al pragmatismo de los colonos norteamericanos; a las necesidades políticas propias y a la experiencia de gobierno obtenida durante la época colonial y como consecuencia del fallido intento de confederación ensayado de 1776 a 1787.<sup>1</sup>

Ese nuevo modelo de organización político-territorial tuvo una gran aceptación en los países de aquella época, y de hecho se le llegó a identificar con los ideales de libertad y democracia. La idea federal cundió rápidamente en aquellos países que se liberaban de la larga opresión colonial, los cuales adoptaron de inmediato esta forma de Estado, pensando sería la solución a sus problemas.<sup>2</sup>

Las ventajas que la organización federal ha otorgado los estados participantes de este régimen se centran, fundamentalmente, en la posibilidad de permitir una mayor autonomía a las regiones y localidades para gobernarse, de acuerdo con las necesidades reales de éstas, tornándose así en una organización eficaz para responder a las preocupaciones concretas de los habitantes. Es, por lo tanto, un elemento descentralizador de la actividad política, económica, cultural y administrativa de los estados nacionales.

El Estado federal, al descentralizar todas las actividades, —y quizás, desde mi perspectiva, esta sea la característica más importante— libera las fuerzas productivas y económicas de la nación y activa el desarrollo regional.

La descentralización que permite el Estado federal auspicia también, además de convertirse en palanca de desarrollo, que las fuerzas políticas locales asuman y desarrollen el liderazgo político regional y desde la periferia al centro sean el motor de la transformación del desarrollo político, económico, cultural y social de cada país.

En el Estado federal se presenta una pluralidad de centros de poder (entidades federativas), coordinados entre sí por un gobierno nacional

<sup>1</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1984, pp. 101-108.

<sup>2</sup> Véase Carpizo, Jorge y Valadés, Diego, "Problemas del federalismo en México", *Federalismo y regionalismo*, Madrid, Maribel Artes Gráficas, 1979, pp. 199 y ss.

(federal), de tal manera que se puede garantizar la unidad política y económica de la nación sin lesionar los intereses particulares de los estados miembros, ya que éstos mantienen facultades para elaborar y ejecutar políticas propias en su territorio de acuerdo con sus realidades específicas. El Estado federal permite, también, eliminar las fronteras militares entre los estados federados, con lo cual se pierde su carácter violento, al tiempo que se construye un ordenamiento jurídico encargado de resolver los conflictos que entre las diversas entidades se pudiesen presentar.

En la actualidad existen dieciocho estados nacionales que dicen ser federales.<sup>3</sup> Comparativamente hablando, entre ellos encontramos muchas diferencias, tantas que prácticamente podría decirse que hay tantas formas de ser federal como estados federales existen, pero simultáneamente se observan numerosas similitudes que los identifica en el ideal federal.

En ese sentido, el tratadista checo Viktor Knapp ha realizado una interesante tipología de las federaciones. Para él, existen federaciones basadas únicamente en fundamentos históricos y geográficos (sin que el factor étnico haya desempeñado un papel significativo en la constitución del Estado federal); tales son, sobre todo, las federaciones uninationales como, por ejemplo, México y las de América Latina, la de Australia, etcétera; tal fue también el caso de los Estados Unidos de América.<sup>4</sup>

En el caso de nuestro país, agregaríamos nosotros los elementos políticos que también fueron determinantes, sobre todo si tenemos en cuenta la incipiente pero importante práctica de autogobierno de las diputaciones provinciales (1812-1824) y el movimiento de secesión que en 1823 se estaba efectuando en la nación mexicana, al declararse algunas diputaciones provinciales, a sí mismas, estados libres y soberanos (Jalisco, Oaxaca, etcétera).<sup>5</sup>

Otras federaciones, continúa diciendo Knapp, por el contrario, se fundan exclusivamente en el principio étnico. Sobre este principio se han organizado las federaciones socialistas: Unión Soviética, Yugoslavia y Checoslovaquia. Existen también federaciones de tipo mixto, es decir,

<sup>3</sup> Véase Madrazo, Jorge, "Los partidos políticos y el federalismo mexicano", *Revista del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Durango*, núms. 8 y 9, octubre 1982, marzo 1983, p. 31.

<sup>4</sup> En "El federalismo en Checoslovaquia", *Federalismo europeo*, México, UNAM, 1979, t. I, p. 7.

<sup>5</sup> Véase Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1980, pp. 241-246.

las que se basan en principios históricos y geográficos y, al mismo tiempo, toman en consideración el elemento étnico. Es el caso típico de Suiza y Canadá.<sup>6</sup>

También, afirma Knapp, hay federaciones cuyo objetivo no es sino una descentralización de poderes y, como consecuencia, se afirma, la ampliación de la participación activa de la población en la administración pública. Por supuesto, el elemento de descentralización de poderes se encuentra implícito en toda Federación; sin embargo, existen federaciones cuyas raíces no son ni históricas, ni geográficas, ni étnicas y que se fundan únicamente en la idea de la descentralización de poderes (República Federal de Alemania) o, dado el caso, en las que la descentralización de poderes representa el elemento absolutamente preponderante como es el caso de Austria, donde los elementos históricos y geográficos ceden visiblemente ante la importancia de la descentralización de poderes como principio determinante del federalismo.<sup>7</sup>

Coincido plenamente con la tipología del Estado federal realizada por Knapp. Su análisis nos permite tener fundamentos para esbozar nuestra hipótesis de trabajo: la diversidad de origen y el particular desarrollo histórico de cada país propicia la heterogeneidad de formas de ser federal.

Ciertamente que al igual que se observan diferencias en cuanto al origen existen también, por otro lado, ciertas características que le son comunes a todo Estado federal, a saber: una Constitución que crea dos órdenes jurídicos delegados y subordinados a ella, pero entre sí coordinados: el de la Federación y el de las entidades federativas, aunque en algunos Estados federales, como la República Federal de Alemania o la Unión Soviética el orden jurídico federal es de mayor jerarquía que el estatal.<sup>8</sup>

El Estado mexicano adoptó en 1824, como forma de organización política y territorial, la federal. Al respecto la doctrina mexicana y extranjera ha sido bastante prolija.<sup>8 bis</sup> Mucho se ha escrito sobre el tema, tanto criticando como alabando tal decisión: hay quienes han sostenido que tal adopción fue una imitación extralógica del gobierno norteamer-

<sup>6</sup> Cfr. Knapp, Viktor, *op. cit.*, nota 4, p. 8.

<sup>7</sup> *Ibidem.*

<sup>8</sup> Véanse artículos 31 de la Constitución de la República Federal de Alemania y 74 de la URSS, en Daranas, Mariano, *Las Constituciones europeas*, Madrid, Editora Nacional, 1979, t. I y II, pp. 70 y 2021.

<sup>8 bis</sup> Sobre el particular véase la completa bibliografía que sobre el tema se presenta en *Los sistemas federales del continente americano*, México, UNAM-FCE, 1971, pp. 670-675.

ricano;<sup>9</sup> para otros fue la única solución posible para evitar el desmembramiento y balcanización de la naciente nación mexicana.<sup>10</sup>

Cualquiera que sea la posición asumida, lo cierto es que después de largas y sangrientas luchas fratricidas efectuadas en México durante el siglo XIX, la Federación mexicana es actualmente un hecho y una realidad incontrovertible.

Desde otra perspectiva, sin embargo, la organización federal continúa siendo materia de análisis y discusión. En efecto, la mayoría de los tratadistas afirman que el reto del Estado federal mexicano, y de todo Estado federal, consiste en hallar nuevas fórmulas para redistribuir más adecuadamente las competencias entre Federación y estados miembros; el alcanzar mayor participación popular en la toma de decisiones públicas y en obtener mayores índices de eficiencia y eficacia de las estructuras gubernamentales.

### III. ORIGEN DEL DISTRITO FEDERAL

El primer distrito federal de la historia política surgió en los Estados Unidos de América, como respuesta a un problema concreto de la naciente Federación norteamericana. Para algunos, como es el caso de Spencer, la elección del distrito de Columbia fue originada por el levantamiento de ochenta soldados de Lancaster en 1783, quienes se rebelaron en Pensilvania y marcharon a Filadelfia, en donde se les agregaron otros formando un total de trescientos hombres, quienes amenazaron al presidente y al Congreso. Esa circunstancia motivó que el Congreso de los Estados Unidos decidiera en 1790, que a partir de 1800 la capital federal se estableciera en un distrito o territorio que no excediera de diez millas cuadradas (que fue su extensión original) alrededor del río Potomac, fundándose así el distrito de Columbia y su capital, la ciudad de Washington.<sup>11</sup>

Para otros, el móvil principal que inspiró la creación de este distrito fue la inconveniencia de que en un mismo territorio tuvieran jurisdicción órganos federales y locales, pues ello sería fuente de constantes conflictos, tal como había experimentado la Asamblea Constituyente de Filadelfia en su trato con las autoridades de Pensilvania.<sup>12</sup> Como

<sup>9</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 5, p. 244.

<sup>10</sup> Véase Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1983, p. 90.

<sup>11</sup> En Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, México, Editorial Polis, 1940, pp. 90-91.

<sup>12</sup> Véase Madrazo, Jorge, "Distrito Federal", *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 1987, t. III, p. 315.

tal fracción territorial no existía, se decidió crearla a partir de cesiones territoriales hechas por los estados de Virginia y Maryland. De este modo, en el distrito de Columbia sólo tendrían jurisdicción los poderes federales con exclusión de cualquier otro.

Inicialmente el gobierno del distrito fue ejercido por tres comisionados, dos de los cuales eran designados por el presidente de la República con la aprobación del Senado y el tercero correspondía a un oficial del Cuerpo de Ingenieros del Ejército. Los nombrados por el Ejecutivo Federal permanecían en su cargo tres años. El oficial militar, por su parte, su nombramiento era por tiempo indefinido. Habrían de pasar casi dos siglos para que, en 1967, el Congreso de los Estados Unidos modificara el gobierno del distrito de Columbia, para ser ejercido éste por un comisionado designado por el presidente de la República, sin importar su lugar de nacimiento, con la aprobación del Senado, y por un consejo compuesto de nueve residentes del distrito, elegidos por el presidente como representantes de la ciudad. En la actualidad, de acuerdo con las últimas reformas efectuadas, el gobierno de la ciudad de Washington se ejerce de la siguiente manera: existe un alcalde (*mayor*) electo mediante sufragio directo y treinta y seis consejos consultivos vecinales, electos honoríficamente extrapartidos.

Por su parte, el Poder Legislativo es desempeñado por el Congreso de la Unión (órgano federal), quien tiene el control del presupuesto de la ciudad y el derecho a decidir y a vetar la mayoría de las decisiones locales. Existe un Consejo de la ciudad de Washington (*Washington City Council*), integrado por trece miembros electos mediante el voto directo y con una duración de cuatro años. Tiene como función reglamentar el presupuesto municipal, los aspectos urbanísticos, impuestos locales y otras materias locales. Las decisiones emanadas del Consejo son enviadas al propio Congreso para su aprobación, fungiendo éste con los atributos de un cuerpo legislativo local.<sup>13</sup>

En la actualidad del distrito de Columbia no tiene el carácter de estado ni de municipio, ya que su autonomía no depende de la Constitución federal, sino del Congreso Federal, el cual puede concederla o negarla.

A partir de la experiencia estadounidense, la modalidad del distrito federal se extendió en aquellos países que estructuraron sus gobiernos sobre las bases del sistema federal, particularmente en las naciones de América Latina como Venezuela, Argentina, Brasil y México, al advertirse la ventaja de conceder a los poderes federales un territorio

<sup>13</sup> Cfr. Pinto Ferreira, Luiz, "El sistema federal brasileño", *Los sistemas federales del continente americano*, op. cit., nota 8 bis, p. 173.

propio que garantizara su independencia frente a cualquiera de los estados integrantes de la Federación.

El distrito federal tiene, sin embargo, diversas características en su origen y desarrollo en cada uno de los países en que se ha implantado, porque responde a condiciones sociopolíticas diferentes, tal y como sucedió en el caso mexicano que será examinado en el siguiente capítulo.

#### IV. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL DISTRITO FEDERAL MEXICANO

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

Desde esta perspectiva, el Distrito Federal surge en nuestro país con el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 y con la Constitución Federal de ese mismo año, en cuyo artículo 50, fracción XXVIII, le otorgó al Congreso general facultades para establecer el territorio que sería la residencia de los supremos poderes de la Federación y, además, la facultad de ejercer en dicho distrito las funciones de Poder Legislativo similar a los que ejerce una legislatura local en una entidad federativa.

El punto que provocó acalorados debates fue precisamente sobre cuál sería la ciudad designada sede de los poderes federales; ya que en esos momentos estaban en pugna las corrientes que se inclinaban tanto por la ciudad de Querétaro como por la ciudad de México. La Comisión Dictaminadora primeramente decidió inclinarse por Querétaro; pero fray Servando Teresa de Mier, saliendo en defensa de la ciudad de México, esgrimió argumentos de carácter geográfico, histórico y político y exaltó la conveniencia de que la residencia de dichos poderes fuese esta ciudad.<sup>14</sup>

Los argumentos esgrimidos fueron en el sentido de que cambiar la capital a la ciudad de Querétaro era demasiado costoso; que la ciudad de México gozaba de la infraestructura mejor instalada del país; que en México convergían todos los caminos y en Querétaro quedaría aislada la capital; en la ciudad de México se habían acumulado los principales recursos militares y abandonarla era entregar el poder a cualquier grupo rebelde que llegara a tomar la plaza; y que Querétaro carecía, además, de ciertos recursos económicos y culturales que resumían su condición de provincia. La ciudad de México era ya el centro

<sup>14</sup> Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1982, p. 888.

político del país; no se podía improvisar una nueva capital como había sucedido en los Estados Unidos al crear, desde su nacimiento, el distrito Central de Columbia.<sup>15</sup>

Finalmente, el criterio de Teresa de Mier fue el que prevaleció, quedando plasmado en el decreto de 18 de noviembre de 1824, que dispuso que los poderes federales deberían radicar en esa ciudad y que su distrito fuese “el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas”.<sup>16</sup> Cabe señalar que para poder expedir el mencionado decreto fue necesario un amplio debate legislativo, motivado por la inconformidad de la legislatura del Estado de México, que se negaba aceptar la pérdida de su entonces capital y principal ciudad. Sin embargo, el 16 de marzo de 1827 esta legislatura declaró a Texcoco como capital de la entidad, quedando solucionado definitivamente este problema.

### A. Gobierno del Distrito Federal en el siglo XIX

En México, durante 1824, recayó el Poder Ejecutivo del Distrito Federal en un gobernador designado por el presidente de la República; el Poder Legislativo, por mandato constitucional, lo ejercía el Congreso General sin más límite que las facultades que tiene todo órgano legislativo de un estado federado cualquiera; y el Poder Judicial del Distrito estaba a cargo de la Suprema Corte, quien era el tribunal superior para conocer las causas civiles y criminales en segunda y tercera instancias. Se mantuvieron los ayuntamientos que se encontraban establecidos en la demarcación del Distrito Federal, siendo la ciudad de México uno de ellos. (El Distrito Federal no comprendía entonces Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, ni Mexicaltzingo.)

De esta manera, en la Constitución de 1824 los tres poderes de la Unión eran al mismo tiempo poderes federales y poderes locales del Distrito.<sup>17</sup>

Como es fácilmente observable, en sus orígenes el gobierno del Distrito Federal era eminentemente federal; es decir, los tres órganos de gobierno de la Federación se correspondían con los del Distrito Federal. Me parece que la razón fundamental para que esto haya sido así fue que se adoptó el esquema de la Federación norteamericana y, ade-

<sup>15</sup> Cfr. Moreno Toscano, Alejandra, “La rencilla federal”, *Nexos*, núm. 99, marzo 20 de 1986, p. 25.

<sup>16</sup> Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 14, pp. 888-889.

<sup>17</sup> Véase Fuentes Galindo, Fernando, *Organización constitucional del Distrito Federal*, México, UNAM, tesis profesional, 1948, p. 134.

más, porque la ciudad de México todavía no desarrollaba las características y circunstancias que al paso del tiempo harían necesario la modificación del primer esquema y la adopción paulatina de soluciones que se apartaron de la teoría tradicional para dar respuesta a problemas particulares de esta "entidad federativa".

En 1836, con la expedición de las Siete Leyes Constitucionales, que establecieron una República centralista y crearon el Supremo Poder Conservador, quedó automáticamente anulada la existencia del Distrito Federal, habiendo quedado el territorio de éste incorporado al denominado Departamento de México. El gobernador del Departamento primero fue nombrado únicamente por el presidente y después, este nombramiento se hizo a propuesta de la Asamblea Departamental. El Distrito Federal mantuvo en ese periodo su organización municipal.

Resulta paradójico que en el periodo de vigencia del régimen centralista, la ciudad de México mantuviera representación política ante el Congreso de acuerdo con el sistema de elección de diputados y senadores contemplados por las correspondientes leyes y conservara, además, sus límites territoriales como lo establecía la Constitución de 1824.

En 1843, las Bases Orgánicas de la República Mexicana siguieron justificando el régimen central. La ciudad de México continuó teniendo el carácter de capital del Departamento de México y de la República y, a la vez, mantuvo su organización política municipal.

Al restablecerse la Constitución Federal de 1824, en el año de 1847, a través del Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo, se restablece el Distrito Federal, pero ya no en las mismas condiciones con que la había establecido la Constitución de 1824.

En efecto, cabe indicar que el artículo 6º del Acta de Reformas señaló que: "mientras la ciudad de México sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos senadores".<sup>18</sup> Es a partir de estas reformas cuando el Distrito Federal empieza a ser equiparado con las entidades federativas, toda vez que se benefició de la representación senatorial, abandonando con este acto la teoría clásica del Estado federal.

El gobernador del Distrito Federal era nombrado por el presidente de la República, y la ciudad de México seguía manteniendo su organización política municipal, junto con ocho cuarteles mayores o prefecturas (lo que hoy conocemos como delegaciones).

No obstante, en 1853, Santa Anna volvió a asumir el poder y desconoció el acta de 1847, gobernando al país con un orden jurídico centra-

<sup>18</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1975*, México, Porrúa, 1975, pp. 472-473.

lista y desapareciendo, consecuentemente, el Distrito Federal. El gobierno de la ciudad se entregó a un ayuntamiento compuesto de un presidente, doce regidores y un síndico, de acuerdo con la ordenanza provisional del Ayuntamiento de México del 2 de mayo de 1853.<sup>19</sup>

Bajo la efímera dictadura de Santa Anna, por decreto de 16 de febrero de 1854 se estableció que solamente podría haber ayuntamientos en las prefecturas, cantones o distritos y se aumentó el área del Distrito de México de ocho a once prefecturas con la incorporación de Tacubaya y Tlanepantla. En virtud de este decreto, el gobierno del Distrito se entregó a un gobernador designado por el presidente de la República, que sustituyó al ayuntamiento, con lo cual se eliminó el derecho de elección de los habitantes del Distrito, además de que las municipalidades eran gobernadas por intendentes nombradas por el supremo gobierno. En 1856 se dispuso que el gobernador fuese supervisado, en sus responsabilidades oficiales y comunes, por la Suprema Corte de Justicia.

Del anterior orden de ideas se desprende que durante la época centralista el gobierno de esta entidad obedeció fundamentalmente a los caprichos y a las actitudes dictatoriales de un solo hombre. Ciertamente, en teoría, funcionaron los órganos de gobierno antes descritos, pero, en la realidad, únicamente la voluntad de Santa Anna era la que prevalecía. La participación popular era totalmente inconcebible. A la ciudad le fue negado un sistema democrático de gobierno y los derechos de los habitantes frente al gobierno eran prácticamente nulos.

La Revolución de Ayutla terminó con el gobierno de Santa Anna y tras un breve periodo, se convocó al Congreso Constituyente de 1857, en el que habría de definirse el sistema federal adoptado en 1824 por nuestro país.

Al debatirse el punto relativo al Distrito Federal en el Constituyente, se trae nuevamente a colación el lugar que debería ser la sede de los poderes federales. Se propuso la ciudad de Querétaro y la de Aguascalientes, esta última por considerarla equidistante entre la frontera de Baja California y la de Chiapas, y por su cercanía con la red de comunicaciones que conectaba a los centros mineros con los puertos. Se afirmó que el cambio permitiría también apoyar más sólidamente el desarrollo de la frontera norte, no se quería la ciudad de México como sede del gobierno federal para evitar que los funcionarios de la Federación se viesan envueltos en el "ambiente de lujo, placeres y corrupción" que caracteriza a una populosa ciudad.<sup>20</sup> Esta idea, expuesta por el

<sup>19</sup> *Idem*, pp. 478-481.

<sup>20</sup> Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 14, p. 891.

diputado Moreno, fue refutada en forma irónica por Francisco Zarco, quien señaló que en caso de que la capital fuese Querétaro, los poderes federales tendrían que mudarse nuevamente a los diez años por la corrupción que se avecindaría en dicha ciudad y "al cabo del tiempo, cuando hayan estado en Monclova y en las márgenes del Bravo, si el país se puebla, si se desarrollan en todas partes elementos de riqueza... (los poderes generales), no tendrá más refugio que las cumbres del Popocatepetl".<sup>21</sup>

Sin embargo, razones nuevamente de orden político, histórico, económico y geográfico obligaron al Constituyente a decidir por la ciudad de México.

Como aspecto novedoso, la Constitución de 1857 previó la creación del Estado del Valle de México, mismo que se formaría con territorio del Distrito Federal, pero tal estado sólo surgiría cuando los supremos poderes federales se trasladasen a otro lugar, dándole facultad al Congreso General para decretar este traslado.

Guillermo Prieto protestó esa decisión porque se condicionaba la existencia del Estado del Valle de México, a la salida de los poderes federales y argumentó que los derechos no se condicionan, en vista de que ello provocaría la constitución de una ciudad disminuida por el hecho de acoger a los poderes generales de la República. Su enconada oposición se demuestra en las siguientes palabras: "Por fin un pueblo de trescientos mil habitantes es sacrificado, humillado, ultrajado en odio a dos o tres diputados que en él encuentran hospitalidad, que tienen el enorme delito de vivir en la ciudad más ilustre de la República".

Entre tanto, el diputado Cendejas, al exponer su contrariedad ante las facultades que el Congreso Federal tenía para legislar sobre el Distrito Federal, señaló:

Da tristeza ver que cuando tanto se declama en favor de los principios de la democracia, se quiere que el pueblo del Distrito, en su administración interior, esté bajo la tutela del Congreso General, es decir, de un grupo que él no elige y que no puede estar al tanto de sus necesidades.<sup>22</sup>

Lo obtenido por la oposición encabezada por Zarco, Ramírez, Cendejas y Velasco tuvo, sin embargo, sus frutos, pues logró que el Cons-

<sup>21</sup> Herrera y Lasso Manuel, *op. cit.*, nota 11, p. 60.

<sup>22</sup> Cfr. Carreño Carlón, José, "Historia de una libertad condicional", *Nexos, cit.*, nota 15, p. 27.

tituyente explicitara en el artículo 72 que la legislación sobre el Distrito Federal tendría como base la elección popular de las autoridades políticas, municipales y judiciales, y la asignación de rentas para cubrir las necesidades locales.<sup>23</sup>

El artículo 72, fracción VI, de la Constitución de 1857, facultó también al Congreso, originalmente unicameral, para el arreglo interior del Distrito Federal el derecho de elegir popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales.<sup>24</sup>

En 1858, el conservador Félix Zuloaga se proclamó presidente provisional e intentó reimplantar el régimen centralista haciendo varios cambios por decreto; entre ellos el que los estados de la República se denominarían departamentos, pero con una absoluta política de sujeción al gobierno establecido en la capital.

El propio Zuloaga habría de expedir un decreto en 1858 mediante el cual volvía a otorgar a la capital y demás pueblos aledaños, el carácter de Distrito de México, a cargo de un gobernador designado por el gobierno central y nombrándose, además, varias prefecturas.

En 1861, con el triunfo de Juárez, es reinstalado nuevamente el Distrito Federal. En uno de sus primeros actos de gobierno, el Benemérito expidió el decreto de 23 de febrero por el cual se distribuyen los ramos de la administración pública. Dicho decreto atribuyó a la Secretaría de Estado y al Departamento de Gobernación lo relativo al gobierno del Distrito Federal, en lo político y administrativo.

Aunque el citado decreto no lo estableció, decretos posteriores, como el del 4 de mayo de 1861, dejaban entrever que no obstante la facultad atribuida a la Secretaría, el Distrito Federal continuaría a cargo de un gobernador designado.<sup>25</sup>

De igual manera, se determinó que el Ayuntamiento de la capital se integrara por veinte regidores y dos procuradores. El primer regidor presidía dicho ayuntamiento y además, se dividía al Distrito Federal en cinco secciones: la municipalidad de México y cuatro partidos. Al frente de cada partido existía un prefecto nombrado por el gobernador.

En 1863, después de que las fuerzas invasoras extranjeras ocuparon la capital del país, nuevamente el Distrito Federal se convirtió en el Distrito de México, adscrito al Departamento del Valle de México y se rigió por un subprefecto nombrado por el prefecto del Departamento con la aprobación imperial. Para estos momentos, Juárez había

<sup>23</sup> Herrera y Lasso, *op. cit.*, nota 11, pp. 60-62.

<sup>24</sup> Madrazo, Jorge, *op. cit.*, nota 12, p. 316.

<sup>25</sup> Véase Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Compilación de la legislación mexicana*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez, t. IX, pp. 180-188.

salido de la capital llevando la representación de los poderes federales por diversas ciudades de la República.

La organización política del Distrito de México durante el segundo Imperio fue dividida en municipalidades, cuyos ayuntamientos eran de elección popular, existiendo en cada uno de éstos un alcalde nombrado por el prefecto. El emperador Maximiliano tenía la facultad de nombrar y remover al alcalde de la capital del Imperio.

Con el triunfo de Juárez, en 1867, se consolidó definitivamente la República, y la ciudad de México readquiere también, en forma definitiva, su carácter de Distrito Federal, con los límites territoriales que antes se le habían asignado y bajo las condiciones jurídicas de gobierno expresadas por la Constitución Federal de 1857.<sup>26</sup>

Al triunfo de la República federal quedaron enterradas para siempre las ambiciones de los grupos conservadores y existió una estabilidad jurídica hasta 1898, con excepción de las reformas promovidas en 1874 por Sebastián Lerdo de Tejada para introducir el sistema bicameral e incorporar la Cámara de Senadores a la composición del Congreso de la Unión. Dicho precepto constitucional habría de señalar, expresamente, que el Senado se compondría de dos senadores por cada estado y dos senadores por el Distrito Federal, a través de una elección indirecta de primer grado.

Posteriormente, con fecha 17 de diciembre de 1899, el Congreso de la Unión aprobó los convenios sobre límites entre el Distrito y los estados de México y Morelos. La circunscripción territorial del Distrito Federal proviene de dichos convenios en los cuales se fijaron sus límites actuales.

En el mismo año, el Congreso de la Unión habría de decretar que el régimen interior del Distrito Federal se dividiría territorialmente en la municipalidad de México y varias prefecturas, derogando por consiguiente el decreto de Juárez de 1867.

El 31 de octubre de 1901, el Congreso de la Unión, a iniciativa presidencial, reformó el artículo 72, fracción VI, para otorgarle facultad al mismo Congreso de legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios. Al respecto considera Burgoa que la organización interna del Distrito quedó absolutamente sometida al Congreso de la Unión, pues este órgano se convirtió en su legislatura sin que su actuación como tal se hubiera subordinado a ninguna base establecida en la ley fundamental, ya que el derecho que incumbía a los ciudadanos

<sup>26</sup> Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 14, p. 892.

para elegir popularmente a sus autoridades fue suprimido por la mencionada reforma.<sup>27</sup>

Con fundamento en lo anterior y en el decreto del Congreso que le autorizaba a reformar la organización municipal, Porfirio Díaz expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal en 1903, con la cual se consideró al Distrito Federal como parte integrante de la Federación y se dividió en trece municipalidades.

Dicha Ley señaló en su artículo 18 que el Distrito, en el orden político, administrativo y municipal, dependía del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado y el despacho de Gobernación. Sin embargo, el siguiente artículo asignaba el gobierno al prefecto político y la administración municipal al Ejecutivo, por conducto de tres funcionarios: el gobernador del Distrito, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el director de Obras Públicas, que juntos integraban el Congreso Superior de Gobierno del Distrito Federal.<sup>28</sup>

La Ley reconocía la existencia de ayuntamientos en las municipalidades en que se dividía el Distrito, los cuales conservaban su función administrativa, pero se suprimió su personalidad jurídica, manteniéndose como cuerpos consultivos y de vigilancia. Estos ayuntamientos estaban integrados por prefectos, los cuales eran designados por el presidente de la República. Al crear y dar funciones a los prefectos políticos a éstos atribuían realmente el gobierno y control de las municipalidades, indicando expresamente que los ayuntamientos estarían “bajo inspección y dependencia” del prefecto, con excepción del de la ciudad de México que lo estaría respecto del gobernador del Distrito (artículo 32).

Los prefectos políticos, a partir de entonces, habrían de minimizar la función de los ayuntamientos en el Distrito Federal.

Como se puede observar, durante el gobierno de Porfirio Díaz el Distrito Federal sufrió un grave retroceso en su regulación legal y en virtud de reformas constitucionales y ordinarias, sus habitantes fueron despojados de sus derechos políticos como el voto en la elección de sus autoridades y, prácticamente, el gobierno del Distrito Federal se redujo al mandato de las prefecturas políticas.

## B. Gobierno del Distrito Federal en la etapa posrevolucionaria

Fue hasta el triunfo del movimiento social de 1910 cuando se planteó la reorganización del Distrito Federal.

<sup>27</sup> *Idem*, p. 893.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

Venustiano Carranza, en 1915, después de la derrota de Villa por las fuerzas de Obregón, comenzó a reorganizar el gobierno de la capital. Primero derogó la Ley del Municipio Libre y restableció temporalmente la Ley de Organización Política Municipal de 1903, porque consideraba que el municipio libre podía funcionar en todas las ciudades del país, pero en la ciudad de México, sede de los poderes federales, debía ser la excepción.<sup>29</sup>

Esta posición, que fue presentada por el Primer Jefe en el Congreso Constituyente de 1916-1917, fue rechazada. El diputado Luis Espinoza manifestó, en su argumentación en contra del proyecto carrancista, que México

tiene alrededor de 600 mil habitantes, es decir casi el doble de los habitantes de ciertos Estados. Aquí hay, cuando menos, un cincuenta por ciento de habitantes verdaderamente pobres, que reclaman a la Revolución, con gritos angustiosos, una autoridad que se preocupe por ellos; he aquí por qué es necesaria la autoridad municipal en la ciudad de México.<sup>30</sup>

El conflicto de poderes ya había sido planteado en ese entonces. Félix Palavicini argumentó al respecto lo siguiente:

En la ciudad de México hay una serie inconcebible de autoridades, constantemente en desacuerdo; el gobernador del Distrito no sabe todavía hasta dónde llegan sus límites de acción, frente al presidente municipal, y el presidente municipal y el gobernador del Distrito se encuentran todos los días frente al comandante militar.<sup>31</sup>

Contrario a esa posición, Heriberto Jara indicó:

¿Qué tiene que ver que el ayuntamiento de la ciudad de México disponga que se haga tal o cual obra o disponga que no se haga, si en esas minucias no deben inmiscuirse los poderes federales? Y el hecho de que exista un caño frente a la casa del Presidente de la República o deje de existir, no lesiona en nada el poder federal. . . El deseo de centralizar ha hecho que la ciudad de México vaya perdiendo poco a poco autonomía como municipio libre. Durante el gobierno del general Díaz se separaron varios ramos cuya adminis-

<sup>29</sup> Moreno Toscano, Alejandra, "La mano del caudillo", *Nexos*, cit., nota 15, p. 32.

<sup>30</sup> Carreño Carlón, José, cit., nota 22, p. 29.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

tración pertenecía directamente al municipio y fueron administrados por el gobierno del Distrito; pero esto fue con el deseo de centralizar y, más que eso, para hacer negocio, porque la ciudad de México se presta mucho para que hagan negocio los mandatarios que no son honrosos.

En cuanto al problema de la fuerza pública, Jara propuso que:

la policía de la ciudad de México, como indudablemente tendría que hacerse en todos los Estados, dependa directamente del Ejecutivo en el lugar donde éste reside, es decir, que residiendo el gobernador del Distrito de la ciudad de México, dependerá de él.<sup>32</sup>

La lucha del Constituyente de 1917 en este punto fue por la sobrevivencia del gobierno municipal en la capital de la República.

El 5 de febrero de 1917 se expidió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en su texto reprodujo (artículo 42), el antiguo artículo 43 de la Constitución de 1857, relativo al asentamiento de los poderes federales y a la creación potencial del Estado del Valle de México.

Antes de que la Constitución entrara en vigor, Venustiano Carranza, todavía con el carácter del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, expidió el 14 de abril de 1917 la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, que contenía capítulos relativos al gobierno del Distrito; facultades y obligaciones del gobernador, del secretario de Gobierno y del tesorero; dejaba a cargo de los ayuntamientos la atención de los servicios de seguridad, caminos, obras públicas e instrucción. Si alguno de estos servicios, por su alcance y extensión, abarcaran dos o más municipalidades o tuvieran un carácter general, su atención quedaba a cargo del gobierno de la entidad. El gobierno y administración de cada municipalidad, obviamente, continuarían a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, pues ésta ya era una ley reglamentaria del correspondiente artículo constitucional (artículo 73, fracción VI, base II).

El ayuntamiento de la ciudad de México quedaba formado por veinticinco concejales y el de las demás municipalidades del Distrito Federal estaba integrado por quince en cada uno de ellos. Hasta 1928 coexistieron un gobernador, dependiente de línea directa del titular del Ejecutivo Federal, y una organización municipal de elección popular.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

La subsistencia del municipio, una vez promulgada la Constitución, siguió siendo parte importante en el debate político. Los conflictos presentes en la realidad de la capital negaban y obstruían la aplicación del estatuto jurídico. En la práctica, el gobierno federal dictaba las políticas y desde el gobierno se distribuían los cargos del ayuntamiento entre los adictos al caudillo en turno. Pocas veces había elecciones y cuando llegaban a realizarse, los grupos opositores se robaban las urnas, presionaban a los electores o se declaraban todos triunfantes y cada uno formaba su propio ayuntamiento. Con estos hechos adquirió fuerza la idea de que el orden en la ciudad sólo se conseguiría con la supresión de los ayuntamientos.<sup>33</sup>

La regulación jurídica del gobierno del Distrito Federal permaneció, conforme a lo dispuesto por la Constitución de 1917 y la ley secundaria referida, hasta 1928, fecha en que se reformó el artículo 74, fracción VI, bases 1a., 2a. y 3a., de la Constitución Política y Administrativa del Distrito Federal.

Resulta importante señalar que la iniciativa a estas reformas fue del general Alvaro Obregón, entonces candidato a la Presidencia de la República, y acogida por un grupo de diputados, quienes formalmente la presentaron, por conducto de la Cámara de Diputados, ante el Poder Revisor de la Constitución.

La parte medular de la reforma constitucional se refería a la supresión del municipio libre en el ámbito del Distrito Federal. En la exposición de motivos se argumentó la propuesta de desaparecer las municipalidades en el Distrito, sustituyéndolas por órganos administrativos en los siguientes términos:

Los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunde. En consecuencia para estar de acuerdo con la lógica y con la realidad, lo debido será organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del Servicio Público. . .

Sobre el particular, en los debates legislativos de la reforma se argumentó que:

<sup>33</sup> Moreno Toscano, Alejandra, *cit.*, nota 29.

.. el poder municipal en el Distrito Federal, ni puede disponer de los rendimientos económicos de la municipalidad, como debería ser, ni es el único poder que gobierna la municipalidad, como también debería ser, puesto que, desde su misma creación, el municipio libre en el Distrito Federal, nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría.<sup>34</sup>

Vicente Lombardo Toledano, oponiéndose a la propuesta que eliminaba la elección por voto directo de los gobernantes del Distrito Federal, señaló que no era necesario llegar a tal extremo para que la ciudad funcionara organizadamente, pues en lugar de beneficios produciría mayores perjuicios. Una vez, decía, que del gobierno federal y del presidente en turno dependiera la ciudad, los habitantes perderían iniciativa y participación en el gobierno de la ciudad, perderían el interés y no pondrían atención a la solución de los problemas.<sup>35</sup>

Finalmente, la iniciativa de reformas fue aprobada y publicada en el *Diario Oficial* el 20 de agosto de 1928, confirmándose así la supresión del municipio libre en la capital de la República. La controvertida reforma estableció, además, que el gobierno de esta demarcación territorial correspondía exclusivamente al presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano que determinase la ley respectiva.

Con la reforma de 1928, las bases 2a. y 3a. del artículo 73, fracción VI, se limitaron a regular lo relacionado con el gobierno de los territorios federales. Además se le dieron facultades al Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal.

Esta reforma, que estableció el gobierno del Distrito Federal con las características que en esencia hoy permanecen, obedeció a las circunstancias turbulentas de la época que, por la presencia de múltiples facciones o grupos políticos y el predominio de los actos de fuerza entre estos, impedían no sólo la buena organización y funcionamiento de la capital federal, sino el de toda la República. Este acto representa, igualmente, un parteaguas en la historia del Distrito Federal mexicano y en el del país, porque se logró, con él, alcanzar una etapa de estabilidad que negaba la posibilidad de reincidir en la anarquía permanentemente experimentada durante todo el siglo XIX y era parte importante para el progreso de consolidación del Estado mexicano.

Como consecuencia de esa reforma constitucional, el 31 de diciembre de 1928 se promulgó la Ley Orgánica del Distrito Federal, mediante la

<sup>34</sup> En *Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, XXXII Legislatura, julio-agosto de 1928, año VI, periodo extraordinario, t. III, núm. 2, p. 7.

<sup>35</sup> Moreno Toscano, Alejandra, *cit.*, nota 29, p. 33.

cual todas las facultades administrativas y del gobierno las ejercería el presidente de la República a través de un departamento administrativo que formaría parte de la administración pública federal, designado y removido a discreción por el titular del Ejecutivo Federal.

Dicha Ley dividió al Distrito Federal de la ciudad de México en trece delegaciones, como órganos desconcentrados, que sustituyeron a los municipios. El jefe del Departamento se auxiliaría, a su vez, por un Consejo Consultivo y los consejos de cada una de las delegaciones.

El carácter de este Departamento, como parte de la administración pública federal, fue refrendado por la Ley de la Secretaría de Estado, Departamentos administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal, del 6 de abril de 1934, siendo ratificado por todas las leyes expedidas con posterioridad, hasta la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1977.<sup>36</sup>

Las reformas de 1928 respecto al Distrito Federal, independientemente de su ya de por sí polémica decisión de desaparecer el municipio libre en el territorio del Distrito Federal, provocó uno de los más grandes absurdos jurídico-políticos al establecer como órgano de gobierno del Distrito Federal un departamento administrativo.

En efecto, desde el punto de vista teórico el gobierno del Distrito Federal es todo, menos un departamento administrativo. Los departamentos administrativos aparecen por vez primera en el orden jurídico mexicano a raíz de la Constitución de 1917. Este ordenamiento jurídico estableció que el Ejecutivo podría auxiliarse de departamentos administrativos, para las ramas de correo, telégrafos, de salubridad general, instrucción pública y los demás que lo requieran (artículo 90).

La segunda comisión de Constitución del Constituyente de Querétaro expresamente estableció en su dictamen que los departamentos administrativos eran órganos para auxiliar al Ejecutivo en las funciones "meramente administrativas, referentes a el servicio público que nada tiene que ver con la política".<sup>37</sup>

Como vemos, la idea del Constituyente de Querétaro fue la creación de órganos que se encargaran fundamentalmente de administrar servicios públicos; sin embargo, la práctica mexicana, sobre todo, a partir de 1974, ha convertido a los departamentos administrativos en el paso previo para convertirse en secretarías de Estado y, como bien dice Acosta Romero, la práctica administrativa mexicana nos lleva a afirmar

<sup>36</sup> En Faya Viesca, Jacinto, *Administración pública federal*, México, Porrúa, 1979, pp. 518-522.

<sup>37</sup> Véase Fernández Ruiz, Jorge, "Departamentos administrativos", *Diccionario Jurídico Mexicano*, op. cit., nota 12, pp. 94 y ss.

que los departamentos de Estado, tal como realizan su actividad en nuestra época, son órganos completamente distintos a los que previó el Constituyente, puesto que no están encargados de un servicio especializado.<sup>38</sup>

Desde la anterior perspectiva, de ninguna manera puede ni debe considerarse al Distrito Federal como asimilado a un departamento administrativo. El Distrito Federal, como veremos en el siguiente capítulo, es una entidad, parte de la Federación: es un gobierno local sujeto a la jurisdicción de los poderes federales; sin embargo, por inercia legislativa se ha venido considerando normativamente al Distrito Federal como un departamento administrativo y, por lo mismo, aberrantemente, se le han venido aplicando las mismas reglas y principios que a la administración pública federal,<sup>39</sup> con lo que se han propiciado innumerables irregularidades, que han entorpecido el óptimo gobierno de esta entidad y han posibilitado la escasa participación ciudadana en la toma de las decisiones públicas.

En el Distrito Federal en la época contemporánea se han expedido varias leyes orgánicas del Departamento del Distrito Federal que, sin modificar la forma y término de su gobierno, han introducido innovaciones en cuanto a su administración. Como ejemplo tenemos la Ley Orgánica del 31 de diciembre de 1941, la cual estableció lineamientos organizativos y funcionales que reflejaron la intención de conformar un aparato administrativo acorde con las condiciones políticas, económicas y sociales vigentes en ese entonces en la capital del país. No hay que olvidar que para este momento la población en la ciudad capital era ya superior al millón y medio de habitantes. Dicha Ley de 1941 señaló los órganos encargados de las funciones básicas del gobierno de la entidad: la legislativa, la judicial y la del Poder Ejecutivo local. Con ella también se redujo a doce el número de delegaciones.

El 29 de diciembre de 1970 se expidió una nueva Ley, en la que se imponen algunos cambios relacionados con su estructura y bases de operación. La Ley Orgánica fue reformada y adicionada para actualizar el marco jurídico e incorporar los cambios requeridos y con la finalidad de propiciar una administración pública eficaz y ágil. Para estas fechas la población capitalina ya sumaba más de seis millones y medio de habitantes. Con esta Ley se aumentó el número de delegaciones a dieciséis.

<sup>38</sup> Cfr. Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1986, p. 203.

<sup>39</sup> *Idem.*, p. 208.

En esta tercera Ley Orgánica, el jefe del Departamento del Distrito Federal se auxiliaba por tres secretarios generales "A", "B" y "C"; un oficial mayor; un Consejo Consultivo; juntas de vecinos; delegados; subdelegados y dieciocho direcciones generales. Asimismo, se le facultó para expedir los reglamentos interiores de organización y funcionamiento de las dependencias y adoptar las medidas convenientes para una mayor eficiencia, delegando en sus subalternos, de así requerirlo, la representación y responsabilidades ejecutivas, y se creó como órgano auxiliar directo de la jefatura, la Comisión de Planeación Urbana.

El 6 de diciembre de 1977 el artículo 73 constitucional en su fracción VI, fue modificado para adicionar una base segunda que textualmente señala: "Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al referendium y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale". El espacio ocupado por la mencionada redacción había quedado libre en diciembre de 1974 al desaparecer los territorios federales, a cuya regulación se contraían las bases segunda y tercera.<sup>40</sup>

Como consecuencia de la misma, el 28 de diciembre de 1978 es expedida la vigente Ley Orgánica, cuyo capítulo VI se dedica a la regulación de la participación política de los ciudadanos; a esta misma ley se le introdujeron reformas publicadas en el *Diario Oficial* de fecha 16 de diciembre de 1983. Dichas modificaciones con un criterio de flexibilidad, se centraron en la estructura administrativa del Departamento del Distrito Federal, de tal suerte que fue sustituida la lista de todas las dependencias, por aquellas de más alto nivel, con la intención de que el Reglamento Interior, publicado en enero de 1984, se refiera a ellas. En tal virtud, hoy existen trece unidades administrativas centrales que dependen del jefe del Departamento y ochenta dependencias que lo auxilian en el desempeño eficiente y eficaz de las atribuciones que marca la Ley.

Como podemos observar, las modificaciones habidas de 1971 a 1984 corresponden a reformas administrativas con el fin de racionalizar, simplificar, moralizar o hacer más eficientes las estructuras administrativas, habiéndose descentralizado, desconcentrado o delegado, en su caso, facultades y recursos.

Estas modificaciones, conforme ha transcurrido el tiempo y las circunstancias en las que se debate el perfeccionamiento del Distrito Federal, se tornan más complicadas; deben comprender nuevas y más

<sup>40</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, "La reforma política de 1977", *Estudios constitucionales*, op. cit., nota 10, pp. 374 y ss.

imaginativas formas de gobierno, así como la adopción de instrumentos capaces de captar las inquietudes y propuestas de los ciudadanos que, en su afán de colaborar en la resolución de los programas que enfrenta la metrópoli, necesitan ser escuchados por sus gobernantes, a fin de que las medidas y políticas adoptadas respondan a las necesidades de la población.

En el año de 1982, el 1o. de diciembre, al tomar posesión del cargo de presidente de la República, Miguel de la Madrid se comprometió ante el pueblo de México a llevar a cabo una profunda reforma en el gobierno del Distrito Federal. Para dar cumplimiento a su compromiso convocó, en junio de 1986, a una consulta popular para encontrar nuevas formas de participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

Con base en las diferentes opiniones académicas y políticas que se aportaron en el foro de consulta (el cual analizaremos con mayor detalle en capítulo posterior), el presidente de la República envió al Poder Revisor de la Constitución una iniciativa de reformas a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución. Dichas reformas fueron aprobadas en el año de 1987.

Las nuevas bases constitucionales que regirán la organización política administrativa del Distrito Federal significan un avance sustancial por perfeccionar las instituciones, principios y prácticas de gobierno en el Distrito Federal.

## V. NATURALEZA JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL

El Distrito Federal ha sido considerado como la circunscripción territorial que sirve como sede o lugar de residencia de los poderes federales y órganos del gobierno federal.<sup>41</sup>

Sin embargo, la naturaleza jurídica del Distrito Federal ha sido muy poco estudiada por la doctrina constitucional mexicana y, en general, por la doctrina. Quienes lo han estudiado lo consideran, sin profundizar mayormente, como un semiestado,<sup>42</sup> un cuasiestado,<sup>43</sup> por no disponer de Constitución propia como sucede con los demás Estados federados. Otros, como Gaxiola Ramos, lo consideran simple y llanamente como

<sup>41</sup> Así lo afirma Madrazo, Jorge, *op. cit.*, nota 12.

<sup>42</sup> Véase la confusión que al respecto existe en Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 38.

<sup>43</sup> *Ibidem.*

un gobierno local,<sup>44</sup> sin embargo, estas características no resultan del todo favorables.

Ciertamente no es tarea fácil establecer de un solo trazo la naturaleza del Distrito Federal por la serie de peculiaridades que presenta este territorio. Por ejemplo, su gobierno y administración siempre ha dependido de los poderes federales, careciendo, en sentido material, de Asamblea Legislativa propia.<sup>45</sup> Aunque formalmente el Congreso de la Unión funciona como órgano legislativo local, cuando legisla exclusivamente para el Distrito Federal; asimismo se carece de un gobernador electo popularmente, aun cuando el presidente de la República tiene también la función de ser Ejecutivo local para el Distrito Federal. Únicamente el Poder Judicial es de naturaleza formal y materialmente local.<sup>46</sup>

Si partimos de lo que establece nuestra norma constitucional, es indudable que el Distrito Federal es una entidad federativa, según lo dispone el artículo 43 al enumerar las partes integrantes de la Federación mexicana, lo cual conduce a pensar que al estar incluido entre las entidades federativas tiene la misma naturaleza de aquéllas. Esta idea se reitera en el último párrafo de la base 2a. de la fracción VI del artículo 73 cuando dispone que la descentralización y desconcentración deben propiciar... "el desarrollo económico, social y cultural de la entidad".

La anterior aseveración, sin embargo, nada resuelve, porque el considerar al Distrito Federal como entidad federativa no nos acerca al conocimiento de la naturaleza del Distrito Federal.

Con diferente perspectiva, diversos autores han señalado profundas diferencias entre el Distrito Federal y una entidad federativa, utilizando este concepto en su sentido restringido y como sinónimo de Estado. En este sentido, Jorge Madrazo ha dicho que mientras que las entidades federativas tienen autonomía política y, por ello, pueden darse su propia Constitución, el Distrito Federal carece de dicha autonomía. La base de la división territorial y de la organización política de los estados es el municipio; en cambio, en el Distrito Federal no existe. Asimismo, en las entidades federativas hay una legislatura y un gobernador elec-

<sup>44</sup> Así se desprende de la lectura de Gaxiola, Jorge F., *La crisis del pensamiento político y otros ensayos*, México, Manuel Porrúa, 1956, pp. 97-115.

<sup>45</sup> Véase Gutiérrez Salazar, Sergio, "El federalismo mexicano y la coordinación intergubernamental", *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 54, abril-junio 1983, pp. 335-337.

<sup>46</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, "Sistema federal mexicano", *Los sistemas federales del continente americano*, op. cit., nota 8 bis, p. 534.

tos popularmente por la ciudadanía del propio estado y estos órganos son distintos de los federales; en cambio, en el Distrito Federal la legislatura y el gobernador son, a la vez, órganos federales y, en consecuencia, electos no solamente por los habitantes del Distrito Federal, sino por los de toda la República.<sup>47</sup>

La Suprema Corte del país, por su parte, ha emitido el criterio de que el Distrito Federal es un territorio sometido directamente al orden jurídico federal pero no se confunde con la Federación; ambos tienen intereses diferentes que no se pueden confundir. Más aún, la Corte ha distinguido la jerarquía de las leyes del Congreso de la Unión precisando que unas son de importancia y aplicación nacional, mientras que otras —las que se refieren al Distrito Federal— son de orden local, por lo que deben privar aquéllas sobre éstas a pesar de que ambas sean federales y emanen del mismo órgano. En definitiva, el criterio que constantemente ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación deja ver claramente que la naturaleza federal del distrito no lo confunde con la Federación y que no lo asimila a los estados. El Distrito Federal es una entidad territorial, integrante de la Federación pero distinta a esta última, con diferente personalidad jurídica y patrimonio, a pesar de que comparten los órganos Ejecutivo y Legislativo, los que cumplen una doble función que es también claramente diferenciable.<sup>48</sup>

Por otro lado, así como se observan diferencias también existen similitudes importantes entre el Distrito Federal y un estado federado. Por ejemplo, en lo referente al aspecto financiero, ya que del presupuesto total, el del Distrito Federal se discute y aprueba por separado (artículo 74, fracción IV), como cualquier presupuesto local.

En lo referente a los ingresos, el Distrito Federal posee una ley de ingresos propia, con un catálogo impositivo diferente al de la hacienda pública federal; lo anterior se complementa al contar con patrimonio que le es propio, como lo establecen los artículos 32 al 43 del capítulo respectivo de la propia Ley Orgánica que lo rige.

Todo lo anterior nos lleva a pensar que el Distrito Federal está sujeto a un régimen constitucional de excepción comprendido en las distintas bases de la fracción VI del artículo 73 constitucional. Sobre el particular vale la pena recordar una anécdota, aun a riesgo de parecer coloquial: en una ocasión le preguntaron a Walt Disney, creador del famoso centro de diversiones denominado "Disneylandia", que qué era Disney-

<sup>47</sup> Madrazo, Jorge. *op. cit.*, nota 12.

<sup>48</sup> Cfr. Guerrero Lara, Ezequiel y Guadarrama López, Enrique, *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982)*, México, UNAM, 1984, t. III, p. 1930.

landia, a lo cual él contestó sin vacilación, pues Disneylandia. Esta anécdota permite concluir que no es posible comparar al Distrito Federal con otra institución política porque simple y sencillamente son diferentes. No existe forma de comparar cosas de naturaleza distinta.

En efecto, la normatividad respecto al Distrito Federal tiene características de excepción que no se presenta en entidad federativa alguna; así por ejemplo, en lo relativo al Poder Ejecutivo, éste se encuentra a cargo del presidente de la República, quien lo ejerce a través del órgano u órganos que determinen la ley respectiva, la que señala al jefe del Departamento del Distrito Federal como la persona que actuará en representación del presidente en el Distrito Federal.

Esta observación llevó a Tena Ramírez a afirmar que existe coincidencia entre el presidente de la República como órgano de la Federación y como órgano del Distrito Federal, existiendo una unidad de órgano y una dualidad de funciones.<sup>49</sup> Con todo respeto a lo expresado por el autor del más importante libro de derecho constitucional mexicano, yo creo que no existe unidad de órgano, lo que sucede es que existe unidad de titular, ya que las facultades de órgano Ejecutivo Federal se encuentran fundamentalmente en el artículo 89 constitucional, mientras que las facultades del órgano Ejecutivo local para el Distrito Federal están consagradas en la base 1a. de la fracción VI del artículo 73.

La confusión anterior ha sido propiciada por la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1928, que lo consideró como un departamento administrativo y en la cual en un solo cuerpo jurídico reglamentó, indebidamente, tanto a las facultades ejecutivas federales como a la local del Distrito Federal del presidente de la República.

En lo referente al Poder Legislativo el Congreso de la Unión funciona tanto como órgano federal como de legislatura local del Distrito Federal. Este órgano tiene igualmente una función dual, la que ha llevado a Jorge Madrazo a manifestar que la regla para saber qué es lo que puede hacer el Congreso de la Unión, como órgano federal y como órgano local, es la misma regla general de distribución de competencias entre federación y estados, prevista en el artículo 124 constitucional.<sup>50</sup>

Desde las anteriores perspectivas, podemos concluir provisionalmente que los ciudadanos del Distrito Federal al elegir a los órganos federales, eligen también a los órganos locales, de la misma manera que en los sistemas parlamentarios cuando se elige a los miembros del parlamento, con el mismo acto se está designando al primer ministro y su gabinete.

<sup>49</sup> Véase Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 1, pp. 312-313.

<sup>50</sup> Madrazo, Jorge, *op. cit.*, nota 12.

Ciertamente se puede alegar válidamente que esta visión del Distrito Federal está basada en una ficción, pero, ¿qué institución estatal no lo está?

Otro caso que confirma la tesis de que el Distrito Federal está sujeto a un régimen de excepción es el relativo a la jerarquía de las normas. En efecto, la regla general en el Estado federal mexicano no establece jerarquía entre la legislación federal y la estatal,<sup>51</sup> lo que no sucede en el caso del Distrito Federal, toda vez que la Suprema Corte ha considerado que la legislación que ha dictado el órgano Legislativo en su carácter federal priva sobre la que el mismo haya dictado en su carácter de órgano Legislativo local.<sup>52</sup>

Ahora bien, cabe señalar que aun cuando la Constitución otorga al Congreso de la Unión la facultad legislativa respecto al Distrito Federal, la propia ley fundamental atribuye a la Cámara de Diputados, en lo particular, algunas atribuciones exclusivas, como son examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal y revisar la cuenta pública correspondiente.<sup>53</sup>

Podemos indicar, asimismo, que mientras la declaración de senadores electos en las entidades federativas la hace la legislatura de cada una de ellas, en el caso del Distrito Federal corresponde a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Sobre este último aspecto es importante destacar que desde 1847 el Distrito Federal está representando con dos senadores en la Cámara Alta (este es otro caso de excepción, toda vez que el Senado, dentro de la teoría clásica del Estado federal, es la Cámara por excelencia de los estados miembros, o de las nacionalidades, como es el caso del federalismo socialista).

El Poder Judicial del Distrito Federal reside en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Es por tanto el único órgano local del Distrito que no se identifica con el órgano federal.

La función jurisdiccional administrativa está a cargo de un tribunal de lo Contencioso Administrativo y, en materia laboral, de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal. El Ministerio Público está a cargo de un procurador de Justicia que depende directamente del presidente de la República, quien lo nombra y remueve libremente.

Como hemos visto, en el esquema de gobierno antes descrito, el Distrito Federal no puede ni debe compararse con una entidad federativa,

<sup>51</sup> En Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 10, pp. 27-33.

<sup>52</sup> En Guerrero Lara y Guadarrama López, *op. cit.*, nota 48.

<sup>53</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 1, pp. 307-314.

pues sus instituciones políticas obedecen a principios propios de su origen, evolución y características singulares.

Sin embargo, hasta aquí no ha sido posible establecer con precisión cuál es la naturaleza jurídica del Distrito Federal. Ciertamente hemos dejado claro que, a pesar de ser una entidad federativa, su naturaleza es distinta a la de un estado miembro. Hemos podido concluir, también, que está sujeto a un régimen jurídico de excepción; no obstante, no hemos concluido cuál es su naturaleza jurídica.

Desde mi punto de vista, la naturaleza del Distrito Federal debemos visualizarla desde dos perspectivas. La primera de ellas, como lugar sede de los poderes federales, con las particularidades antes enunciadas y, en segundo lugar, como un gobierno local, con todas las características de éste, es decir, un conjunto de órganos e instituciones de gobierno y un sinnúmero de relaciones entre éstos y los ciudadanos.

Desde la primera perspectiva, el Distrito Federal es un órgano de la unidad del Estado federal mexicano; es decir, no pertenece ni al orden jurídico de las entidades federativas ni al orden jurídico de la Federación, entendiéndolo a esta última en su acepción restringida, esto es, como gobierno de la Federación.

Sobre el particular, es importante tener presente que en un Estado federal existen dos órdenes jurídicos: el de la Federación y el de los estados miembros. Estos dos órdenes jurídicos están coordinados entre sí y subordinados ambos a la Constitución general.<sup>54</sup> La Unión de ambos configuran el Estado federal. En este sentido, el Distrito Federal es el órgano de esta unidad llamada Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, el Distrito Federal es órgano de todo el Estado federal mexicano, es la sede de sus poderes, por lo mismo debe diferenciarse de los estados miembros, porque ellos, como partes de la Federación, están también presentes en el Distrito Federal. Si esto es así, el Distrito Federal como órgano de toda la unidad federal no debe ni puede equiparse jurídicamente a un estado miembro, porque su naturaleza no sólo es distinta sino que el Distrito Federal, en tanto órgano de la unidad de los Estados Unidos Mexicanos, es jerárquicamente superior.

Esta misma circunstancia se observa respecto al Poder Judicial Federal, que por una parte es el órgano judicial de la Federación y, por otra, en tanto defensor de la Constitución, cuando actúa controlando la constitucionalidad de las leyes y actos, es un órgano de la totalidad del Estado federal.<sup>54 bis</sup>

<sup>54</sup> En Hans Kelsen, "Garantía jurisdiccional de la Constitución", *Anuario Jurídico*, México, UNAM, 1974, pp. 513 y ss.

<sup>54 bis</sup> *Ibidem*.

Desde la perspectiva del Distrito Federal como gobierno local, poco importa que el Distrito Federal tenga la naturaleza de una entidad federativa o bien, que sea distinto a cualquier estado de la Federación. Lo más importante está precisamente en la organización democrática de este gobierno, las relaciones de participación y comunicación con los habitantes de este conglomerado social y la calidad de los servicios públicos que en éste se presten.

## VI. EL DISTRITO FEDERAL EN EL DERECHO COMPARADO

Desde la perspectiva del derecho comparado, los distritos federales también presentan generalmente regímenes de excepción. Para esto, presentamos algunos ejemplos de países latinoamericanos.

Buenos Aires, capital de la República Federal de Argentina, posee un régimen especial de gobierno y constituye un Distrito Federal en virtud de la ley número 1209 de 1880, por ser sede de los poderes federales, aun cuando no se le denomina oficialmente en esa forma. Además, está concebida como un municipio con personalidad jurídica pública estatal, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Municipalidad de Buenos Aires de 1882, misma que fue modificada posteriormente, pero manteniendo la esencia de su estructura.

El Poder Ejecutivo, al igual que en México, está a cargo del presidente de la nación, quien es el jefe inmediato y local de la capital; sin embargo, se delega este poder en un intendente municipal nombrado por el propio presidente por un periodo de dos años. El intendente, a su vez, nombra a los administradores delegacionales. Otras instancias de gobierno existentes en Buenos Aires son: la Sala de Representantes, de elección popular, y por lista de partidos que tienen una permanencia de dos años. Está integrado por treinta miembros que legislan en materia hacendaria, límites y conflictos municipales, obras públicas, seguridad, higiene, beneficencia y moralidad pública. El ejercicio legislativo general depende del Congreso de la República.<sup>55</sup>

El régimen del Distrito Federal venezolano, asentado en el municipio de Caracas, que se encuentra en el Departamento de Libertador, es intermedio, ya que existe un gobernador nombrado por el presidente de la República que es el ejecutor de las decisiones económico-administrativas del Concejo Municipal, órgano legislativo de elección popular.

<sup>55</sup> Para una mejor perspectiva del sistema federal en Argentina: Frondizi, Silvio, "El federalismo en la República Argentina", *Los sistemas federales del continente americano*, cit., nota 8 bis, pp. 13-113.